

Du régime juridique
des
Offres de Concours
en matière de travaux d'intérêt public

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le mardi 5 juin 1934.

PAR

Jeanne BERTHOMIER

Rédacteur au Ministère des Travaux Publics

JURY

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : M. LAFERRIÈRE, Professeur.

M. SCELLE, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS - PALAIS ROYAL (1^{er})

1934

**Du régime juridique
des
Offres de Concours
en matière de travaux d'intérêt public**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Du régime juridique
des
Offres de Concours
en matière de travaux d'intérêt public

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 5 juin 1934.

PAR

Jeanne BERTHOMIER

Rédacteur au Ministère des Travaux Publics

JURY

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : M. LAFERRIÈRE, Professeur.

M. SCELLE, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS - PALAIS ROYAL (1^{er})

—
1934

UNIVERSITEIT VAN LEIDEN
BIBLIOTHEEK

De rechte van

Office de Concours

en matière de

Leiden



1771

400

A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Parmi les opérations nécessitées pour la marche des services publics, les travaux publics occupent une place très importante, leur exécution et leur entretien exigeant des moyens considérables.

De tous temps les pouvoirs publics ont dû employer les moyens de coercition pour la réalisation de travaux d'utilité commune. C'est ainsi que les ouvrages d'art, monuments, immeubles, chemins, chefs-d'œuvre des civilisations antiques, ont été construits en Egypte, en Grèce, à Rome par le travail forcé des esclaves. Souvent, à Rome notamment, les travaux ont été exécutés dans un but stratégique, par l'armée ou par des captifs. Mais pour subvenir aux dépenses énormes nécessitées par la création d'une de ces œuvres dont nous admirons encore aujourd'hui les vestiges, de riches citoyens — en quête sans doute de quelque mandat électif — ont offert une contribution importante, quelquefois même la totalité de la dépense.

Au Moyen Age, la chose publique suscite les mêmes dévouements. Et s'il arrive à la royauté de concevoir et d'exécuter de grands travaux, les exemples sont nombreux d'entreprises menées à bien par les collectivités locales ou par les confréries religieuses.

L'extension du rôle de l'Etat, des Départements et

des Communes, les a conduits tout naturellement à subvenir seuls aux dépenses des travaux publics.

La loi du 16 septembre 1807 prévoit pour la première fois la participation obligatoire des particuliers intéressés directement à la réalisation des travaux publics (art. 30 à 36) et en contre-partie, la participation de l'Etat à des travaux exécutés par les collectivités locales.

Aujourd'hui les dépenses des services publics sont assurées en principe par tous les citoyens, qui y sont tenus sans qu'ils soient admis à discuter le caractère d'utilité que ces travaux peuvent avoir pour eux. Il est d'ailleurs équitable que tous participent à une œuvre devant entraîner un enrichissement général du pays. En vue d'assurer le fonctionnement de ses services, l'Etat use de ses attributs de puissance publique, mais il ne doit pas compter uniquement sur sa force; les charges qu'il impose aux citoyens doivent être acceptées par tous. L'effort et le dévouement bien compris de chacun sont indispensables pour que le corps social puisse vivre. Les mutineries de soldats, les grèves de fonctionnaires, le refus des contribuables, mettent l'existence même de la nation en péril.

L'Etat ne doit rien négliger pour encourager la bonne volonté des citoyens et leur faire comprendre la nécessité et l'utilité de leur sacrifice. C'est ainsi que la cession amiable doit être préférée à l'expropriation, et l'offre de concours à la demande de participation obligatoire pour plus-values. Les applications de cette dernière institution sont d'ailleurs restreintes.

Quelquefois, à côté de la plus-value collective l'opération de travaux publics apporte des plus-values directes et exceptionnelles à certaines propriétés. Dans ces cas là il est juste que, par application de la théorie générale de l'enrichissement sans cause, les propriétaires privilégiés soient tenus de reverser à la collectivité tout ou partie de leur bénéfice. En pratique l'application de cette théorie rencontre des difficultés presque insurmontables.

Mais s'il est une occasion où le patrimoine d'un particulier puisse être considéré comme s'enrichissant par la création d'un ouvrage public, c'est bien dans le cas de la construction d'un travail public lorsque le particulier a sollicité de l'Administration de l'établir d'une certaine façon ou dans un certain endroit de préférence. Alors la personne administrative qui fait exécuter le travail public obtient des offres de concours spontanées ou provoquées, provenant soit de particuliers, soit d'autres personnes administratives.

Les offres de concours sont un puissant moyen d'éducation pour développer le sentiment de la solidarité nationale. Par une exception bienfaisante à la règle de l'universalité budgétaire, les fonds versés volontairement par les particuliers en vue de contribuer à l'exécution d'un travail d'intérêt général, sont assignés directement à la dotation de ces travaux.

L'Etat n'entreprendra la réalisation que lorsque les souscriptions auront assuré une quote-part suffisante de la dépense. Les souscripteurs participeront de leur propre gré à la dépense mais ils en examineront d'autant mieux l'opportunité et l'économie; ils

comprendront qu'avec leur concours provoqué ou spontané mais toujours volontaire, la collectivité assume des charges dont ils sont les premiers à profiter.

Les plus-values que l'Administration peut réclamer aux particuliers forment une véritable contribution. Alors que les offres de concours sont volontaires, les plus-values sont obligatoires, les propriétaires qui y sont tenus ne peuvent imposer aucune condition à l'Administration quant à l'exécution des travaux. Enfin les plus-values constituent une charge réelle et pèsent directement sur la propriété, tandis que les offres de concours ont, ainsi que nous le verrons, un caractère personnel.

Les articles 30 à 36 de la loi du 16 septembre 1807 ont autorisé l'Administration à réclamer des plus-values par voie d'action directe, lorsqu'elles sont notables. L'Administration pourra d'autre part opposer la plus-value par voie de compensation, conformément à l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, dans deux cas : au cours d'une procédure d'expropriation, le jury d'expropriation a le droit de faire état pour la fixation de l'indemnité de l'augmentation de valeur de l'immeuble, — en sens inverse lorsqu'un immeuble a subi des dommages par suite de l'exécution de travaux publics et que le propriétaire demande une indemnité, l'Administration a le droit d'opposer à cette demande une sorte de compensation fondée sur les avantages que les ouvrages entrepris ont pu procurer à un autre point de vue à l'immeuble en question.

Si le recouvrement des plus-values par voie de compensation a pu être obtenu quelquefois, il est

par contre très rare que l'Administration puisse recourir utilement à l'action directe prévue par la loi de 1807. En effet d'une part la procédure prévue par cette loi exige un règlement d'administration publique rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur après avoir entendu les parties intéressées, d'autre part, l'évaluation des plus-values, l'importance qu'elle doit présenter pour qu'une indemnité puisse être réclamée et la proportion à laquelle cette dernière peut être fixée, sont des problèmes difficiles à résoudre, dont la solution n'est pas toujours favorable à l'Administration.

Le principe de la participation des intéressés à des travaux qui doivent leur procurer un bénéfice direct est excellent. Mais au lieu de l'imposer à titre obligatoire, l'Administration doit d'abord encourager et essayer d'obtenir l'offre de concours bénévole des intéressés.

Nous verrons comment — par un assouplissement des règles budgétaires et par une construction laborieuse de la jurisprudence — on est arrivé à créer un régime juridique des offres de concours, régime d'équité et de sécurité, et pour les souscripteurs et pour l'Administration.

Souhaitons que ce régime spécial soit mieux connu et plus souvent utilisé, afin que ceux qui persistent à traiter l'Etat d'accapareur, comprennent son rôle indispensable dans la collaboration sociale.

CHAPITRE PREMIER

Historique des offres de concours.

L'histoire des offres de concours nous montre une évolution intéressante du recours de l'Administration à la collaboration des particuliers.

Nous verrons en effet comment les principes, d'abord rigides, de centralisation et de gouvernement autoritaire, fléchissent pour faire place à un système se rapprochant des gouvernés, et sollicitant non seulement leur aide, mais aussi leur avis.

Nous verrons d'autre part, comment la nécessité de traiter avec faveur les offres des particuliers, a obligé l'Administration à apporter des dérogations très importantes aux règles du budget.

Le régime actuel des offres de concours est l'œuvre de cette longue évolution. Mais seules les règles financières ont été précisées par le législateur, tandis que la nature et le régime juridique des offres ont été déterminés par la jurisprudence.

Indiquons tout de suite la définition des offres de concours, telle qu'elle résulte des arrêts :

L'offre de concours est un engagement unilatéral, révocable, de droit public, de contribuer volontairement, à titre onéreux, en vue d'aider l'Administration à l'exécution d'un travail public, soit en espèces, soit

en nature. L'acceptation de l'engagement en fait un contrat unilatéral irrévocable.

L'offre de concours n'est pas toujours une libéralité à fonds perdus. Elle peut affecter la forme d'avances remboursables, avec ou sans intérêts. « Les fonds de concours — dit M. Henri Germain — sont de deux sortes : les uns sont donnés à l'Etat, les autres lui sont prêtés. Si vous ne distinguez pas les emprunts que fait l'Etat, des dons qu'il reçoit vous méconnaissiez les règles élémentaires de la comptabilité » ¹.

Remarquons que les subsides peuvent constituer des offres de concours au sens restreint à l'égard de l'Etat, et des avances à l'égard du promettant. Cette situation est fréquente en matière de travaux maritimes. En effet, les versements par lesquels les Chambres de Commerce participent aux travaux de ports maritimes ne sont pas remboursables par l'Etat. Mais les Chambres de Commerce sont autorisées à percevoir des droits sur les usagers des ports et elles recouvrent ainsi le montant de leurs subventions.

Ce travail est consacré aux offres de concours proprement dites, mais nous indiquerons brièvement la place occupée dans l'histoire par les avances.

Sous l'ancien régime, les offres de concours n'étaient que rarement sollicitées. L'Etat ne se chargeait que des services essentiels de la Nation, et le budget royal n'avait à sa charge que les dépenses de la Maison du Roi et les trois départements des Affaires Etrangères, de la Marine et de la Guerre. Les autres dépenses étaient effectuées par les provinces

(1) M. Henri Germain, communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, voir *Revue de Science et de Législation financière* 1903, p. 1514.

sous la direction des Intendants. D'ailleurs, à cette époque, l'outillage du pays n'était que très peu développé et ne nécessitait qu'une dépense d'entretien relativement faible.

Le bouleversement opéré par la Révolution accentua encore au début, ce régime de décentralisation; aussi ce n'était qu'exceptionnellement que l'on avait recours à la participation des intéressés.

Les décrets des 31 décembre 1790 et 19 janvier 1791, et la circulaire du 7 août 1791, posent le principe suivant, en ce qui concerne les travaux des ports :

« Les dépenses des ports maritimes et des ports de commerce doivent plus que tous les autres, et sans le moindre doute, être à la charge de l'Etat, vu les avantages communs et généraux à tout le royaume, que les ports lui procurent. » ¹

Après cette période de décentralisation instaurée en 1789, le Consulat ne s'est pas contenté de rétablir l'autorité du pouvoir central, mais il a organisé une centralisation beaucoup plus considérable que celle de l'ancien régime. Désormais l'Etat assure la généralité des services publics; ses dépenses augmentent considérablement et notamment en ce qui concerne les travaux publics. En conséquence, d'une part les collectivités locales auront plus d'intérêt qu'avant à intervenir auprès du pouvoir central, et au besoin à l'aider dans l'accomplissement des travaux qui les intéressent directement, et d'autre part, l'Etat dont les charges se sont accrues très considérablement, sollicitera le concours forcé d'abord, volontaire en-

(1) Le Rapport sur le budget des Travaux Publics pour l'exercice 1910 par M. Chailley. J. O. doc. parl. Chambre annexe N° 2765, page 2090).

suite, des particuliers et des collectivités départementales et locales.

Quelquefois même l'Etat sera obligé de renoncer complètement à assurer les services dont il s'est chargé.

Par exemple, il déclassera des routes nationales au profit des départements et les obligera ensuite à les entretenir directement.

La loi du 16 septembre 1807 organise pour la première fois la participation des intéressés aux travaux effectués par l'Etat. Le législateur s'est basé sur l'idée de plus-value dont les bénéficiaires devaient abandonner obligatoirement une partie à l'Administration. Or, la détermination de la plus-value et sa récupération nécessitent des opérations très délicates; aussi ce texte ne devait recevoir que des applications fort rares.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, les grandes découvertes scientifiques obligent l'Etat à consacrer un soin attentif au développement de l'Outillage National. Un programme de grands travaux est établi, mais pour son exécution l'Etat ne fait que rarement appel au concours des collectivités locales et des particuliers. Signalons toutefois la loi du 24 mars 1825 autorisant l'Etat à accepter pour les travaux extraordinaires, le concours des intéressés.

Le ministre a recours le plus souvent aux avances des Compagnies et entrepreneurs soumissionnaires, ainsi qu'à celles fournies par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Sous la Monarchie de Juillet, les grands travaux ordonnés par la loi du 27 mai 1837 devaient être exé-

cutés au moyen des fonds extraordinaires alimentés uniquement par l'emprunt d'Etat. Par contre, la loi du 11 juin 1842, tout en organisant le concours obligatoire des départements et des communes pour les travaux de chemins de fer, prend également en considération les subventions volontaires qui pourront être offertes. Le développement de ces offres volontaires en vue de la création des chemins de fer, nécessitait une prompte fixation de la législation des fonds de concours. Aussi la loi du 6 juin 1843 portant règlement définitif du budget de 1840, décide-t-elle dans son art. 13 que :

« Les fonds versés par des départements, des communes ou des particuliers pour concourir avec ceux de l'Etat à l'exécution des Travaux publics, seront portés en recette aux produits divers du budget. Un crédit de pareille somme sera ouvert par ordonnance royale au Ministère des Travaux publics additionnellement à ceux qui lui auront été accordés par le budget pour les mêmes travaux, et la portion desdits fonds qui n'aura pas été payée pendant le cours de l'exercice pourra être réimputée avec la même affectation au budget des exercices subséquents, en vertu d'ordonnances royales qui prononceront l'annulation des sommes restant sans emploi sur l'exercice expiré. » ¹

(1) *Remarque.* — L'art. 13 de la loi du 6 juin 1843 ne concernait que les fonds versés pour concourir avec ceux de l'Etat « en exécution de Travaux Publics ». Depuis le régime des fonds de concours a reçu de nombreuses applications en d'autres matières. Le décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, a consacré cette extension. L'art. 52 du décret reproduit en effet l'art. 13 de la loi de 1843, mais en remplaçant les mots « en exécution de Travaux publics » par « de dépenses d'intérêt public ».

Les dépenses ainsi imputées sur les fonds de concours restent peu importantes sous Louis-Philippe ainsi que sous la République en 1848.

Sous le Second Empire, on rencontre quelques applications peu fréquentes de la loi du 16 septembre 1807. Par contre, la participation volontaire des intéressés devient plus importante.

Ainsi, le dixième de la dépense effectuée pour les travaux dans les ports maritimes, est fourni à titre de fonds de concours, soit 24.522.852 sur 228.882.431 frs. De même l'amélioration des rivières et la construction de canaux sont effectuées en partie à l'aide des fonds de concours offerts principalement sous forme d'avances.

Les travaux de chemins de fer sont régulièrement effectués à l'aide des avances faites par les Compagnies elles-mêmes, tandis que l'Etat n'assure plus que le service de l'intérêt et de l'amortissement.

La guerre de 1870-71 laisse au budget de l'Etat de lourdes charges. Pour réaliser le développement indispensable de l'Outillage national, la Troisième République recourt, dans une large mesure, au concours des intéressés. Ceux-ci viennent à l'aide du Trésor le plus souvent en lui accordant une avance avec ou sans intérêts. La participation des intéressés devient une véritable règle.

En 1872, dans un rapport à l'Assemblée Nationale sur la navigation intérieure, M. Krantz justifiait ainsi cette habitude :

« Quelles que soient l'insistance que l'on met à patronner une entreprise, les ressources d'esprit que l'on déploie en sa faveur, l'autorité des faits et des

noms qu'on invoque, il est permis d'admettre qu'elle est bien peu utile, quand aucun de ceux qui sont appelés à en recueillir les avantages ne veut consentir de sacrifice en sa faveur. »

Pendant les premières années après la guerre de 1870-1871, les crédits budgétaires pour les Travaux Publics sont forcément très réduits. C'est ainsi que le législateur affectait environ 30 millions et demi, en 1871, au développement des travaux de navigation intérieure et des ports maritimes; après cette date, et jusqu'en 1878, le chiffre de 27 millions n'est jamais dépassé.

Pendant quelques années, on se contente de terminer les travaux engagés avant la guerre, mais on ne pouvait laisser longtemps en souffrance l'extension et l'amélioration des ports maritimes, ainsi que la réfection du réseau des canaux de l'Est.

Les travaux de navigation intérieure sont exécutés surtout à l'aide d'avances portant généralement intérêts (Citons la loi du 1^{er} août 1872 sur la Moselle canalisée, la loi du 24 mars 1874 autorisant l'Etat à accepter des Syndicats interdépartementaux une avance de 65 millions pour la construction du Canal de l'Est, la loi du 31 mai 1875 concernant la Basse-Mayenne).

Les collectivités intéressées sont autorisées à contracter des emprunts dont le montant est ensuite avancé par eux à l'Etat. Ce dernier, dont le crédit a été gravement atteint par la guerre 1870, bénéficie ainsi de taux d'intérêts plus favorables. Le plus souvent, d'ailleurs, l'intérêt payé par l'Etat est encore moins élevé que celui fixé pour les emprunts; la différence restée à la charge des intéressés doit être com-

pensée par la perception de droit de péage qui leur a été concédé.

La construction des chemins de fer continue à être réalisée également à l'aide d'avances contractées dans les mêmes conditions que sous le Second Empire. Le système des avances soulève des discussions au Parlement. Monsieur Caillaux, Rapporteur du budget des Travaux Publics en 1873, exprime la crainte que l'abus de ce procédé, qui n'est qu'un emprunt indirect, n'ait pour résultat d'engager une trop grande partie des ressources des futurs budgets. D'autres, ainsi que M. Léon Say, lors de la discussion à la deuxième séance du Conseil Supérieur des Voies de Communications, font remarquer l'inconvénient qui résulte de la non concordance entre la date de paiement et celle de l'exécution des travaux.

L'Etat est en effet obligé de recevoir le montant des avances aux époques convenues, alors qu'elles ne pourront être employées qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et par la suite il se trouve obligé de payer des intérêts pour des sommes inutilisées et versées à la Banque de France.

En 1878 par exemple, 40 millions versés au compte de trésorerie des fonds de concours, restent ainsi inutilisés : Cette somme correspondait à un retard d'un an dans l'exécution des travaux par rapport au versement.

Dans ces conditions, le procédé des avances devait être abandonné dès que l'Etat, ayant amélioré son crédit, pourrait émettre directement des emprunts à un taux plus avantageux.

Lorsqu'en 1878 le Gouvernement commence à éla-

borer le système des voies de communication connu sous le nom de « Programme Freycinet », la situation financière prospère permettant de procurer les ressources nécessaires par l'emprunt d'Etat, le Trésor peut obtenir des fonds à un taux inférieur à celui accepté pour les avances précédentes, dont une partie est remboursée.

Les subsides proprement dits étaient naturellement toujours les bienvenus, mais n'étaient pas considérés comme un élément essentiel de la réalisation des grands travaux. Pour l'exécution de ces travaux, un budget extraordinaire est institué, alimenté par la rente de 3 % créée par M. Léon Say, ministre des Finances. Malheureusement, le budget extraordinaire est surchargé par des travaux non prévus à l'origine, mais que tous les ministres y ont rattachés sous divers prétextes. De plus, une douloureuse crise commerciale aggrave bientôt la situation financière.

Vers 1882, au lieu des 1.570 millions prévus, 2.450 millions sont nécessaires pour terminer le programme de 1879. Dans ces conditions, on ne peut plus songer à exécuter les travaux par les seules ressources du Trésor. On se trouve donc dans l'obligation de recourir une fois de plus à la pratique des fonds de concours sous forme d'avances ou de subventions¹. Le Conseil Supérieur des voies de communications

(1) Remarquons que le compte de Trésorerie ouvert par arrêté ministériel du 6 juin 1863 centralise, d'une part les fonds de concours versés par des départements, des communes ou des particuliers à titre de subventions ou d'avances, d'autre part des recettes assimilées, telles que les remboursements effectués, par des étudiants ayant bénéficié d'un prêt d'honneur, les produits de l'aliénation des immeubles et approvisionnements, les sommes versées par l'Etat, les départements et les communes pour les opérations cadastrales réalisées conformément à la loi du 17 mars 1898.

estime que « le meilleur moyen à employer pour assurer à l'exécution des grands travaux d'amélioration de nos ports le concours du commerce maritime est de donner aux Chambres de Commerce le droit de percevoir des taxes dont le montant sera affecté à l'intérêt et à l'amortissement des emprunts qui auront été gagés sur ces taxes, et dont le montant sera versé au Trésor Public, soit à titre d'avances, soit à titre de subventions, suivant les conditions arrêtées entre le Gouvernement et la Chambre de Commerce, sous la sanction de la loi » ¹.

Les avances contractées de 1884 à 1890 pour un montant total de plus de 114 millions, sont pour la plupart remboursables sans intérêt ².

A partir de 1886, un article de la loi annuelle de finances, fixe le maximum des avances autorisées pendant l'année en matière de Travaux Publics. Cet article est le plus souvent ainsi conçu :

« Le Ministre des Travaux publics est autorisé à exécuter pendant l'année 18..., sur les fonds à verser par les Chambres de Commerce, Villes, Départements et autres intéressés, des travaux relatifs aux rivières, canaux et ports maritimes, s'élevant au maximum à la somme de..... Les crédits nécessaires au paiement des dépenses seront ouverts par décret, dans la limite et à mesure des versements effectués.

(1) Yves Le Trocquer (De la politique à suivre en matière de Travaux Publics, Page 258).

(2) Les avances effectuées entre 1883 et 1892 se décomposent comme suit :

1.200.000	francs	pour	les routes.
17.050.000	—	—	les rivières.
1.375.000	—	—	les canaux.
61.000.000	—	—	les ports maritimes.

Les crédits non employés en fin d'exercice et les ressources correspondantes ne pourront être reportés aux exercices suivants qu'en vertu d'une loi. »

Le montant des avances sans intérêt ainsi autorisées va en décroissant de 1886 à 1903 et prend fin avec la liquidation du plan Freycinnet. Par contre, la pratique des fonds de concours proprement dits, acquiert un développement de plus en plus considérable.

La contribution volontaire des intéressés est très variable au début. C'est ainsi que les travaux d'approfondissement de la barre des Charpentiers (chenal d'accès du port de St-Nazaire), sont exécutés entièrement aux frais des intéressés (Loi du 28 mars 1889). Puis, l'Administration prend l'habitude d'exiger que cette participation soit de la moitié de la dépense. Dès 1895, plusieurs lois spécifient cette proportion en termes formels, et l'on stipule même que dans le cas où le coût des travaux dépasserait l'évaluation primitive, les dépassements seraient intégralement à la charge des intéressés (Voir notamment la loi du 20 février 1896 sur les travaux du port de St-Nazaire).

En 1903, le Gouvernement présente un nouveau projet de travaux connu sous le nom de « Programme Baudin ». L'exécution des travaux devait être — d'après ce projet, — liée en règle absolue à la participation financière des intéressés, le minimum de cette participation devant être la moitié des dépenses. Quoique la loi du 22 décembre 1903 ne contienne plus cette règle, en fait, les seules entreprises de travaux neufs admises au programme sont celles pour

lesquelles les intéressés se sont engagés à prendre à leur charge la moitié de la dépense prévue.

La construction du Canal du Nord, du Canal du Rhône, à Sète, du Canal de Marseille au Rhône, du Canal d'Orléans, du prolongement du Canal de l'Ourcq; les travaux des ports de Sète, de Dieppe, de Nantes, de Bordeaux, de Bayonne et de Rouen, ont été exécutés dans ces conditions.

L'ensemble des travaux du programme devait entraîner une dépense de 120 millions de francs pour l'Etat, mais en 1914 l'exécution du programme n'est pas encore terminée.

La participation des intéressés semble à cette époque être un principe nettement établi, l'Etat ne devant plus entreprendre de grands travaux s'il ne peut compter, sous forme de concours, sur une contribution déterminée des intéressés. Ce n'était qu'une habitude mais point une obligation légale. Bientôt, d'ailleurs, de nouveaux besoins non prévus dans le programme Baudin, et pour lesquels l'Etat n'avait pas de recours suffisant, rouvrent la question des avances. Une commission composée de Sénateurs, Députés, Conseillers d'Etat et autres hauts fonctionnaires, nommée le 12 septembre 1912, sous la présidence de M. Freycinet, en vue d'établir un programme financier de l'exécution de ces travaux, conclut ainsi :

« Après une étude approfondie de la question, la Commission a constaté que les crédits portés au budget, pour les travaux neufs de canaux, rivières et ports maritimes, étaient engagés pour une quinzaine

d'années par les entreprises déjà déclarées d'utilité publique ou sur le point de l'être, et qu'il ne restait, dès lors, aucune marge pour les entreprises nouvelles.

Les seuls moyens de créer les ressources ont paru être les suivants :

Une partie des subventions annuelles du budget, celle qui vise des opérations devant profiter aux générations futures, seraient transformées en annuités réparties sur un assez long espace de temps, un demi-siècle par exemple, et destinées à rembourser les collectivités qui auraient consenti à avancer les fonds nécessaires à la prompte exécution des travaux qui les intéressent. Ces collectivités, assurées du remboursement par l'Etat, pourraient émettre des emprunts locaux à un taux peu différent de celui qu'aurait accepté l'Etat lui-même. De la sorte, une partie des crédits actuellement au budget pour les travaux neufs de navigation, serait rendue libre et pourrait servir à gager de nouvelles opérations. »

Cette Commission conclut donc au système des avances avec institution de taxes de péage au profit des collectivités qui les auront consenties.

La guerre de 1914 a interrompu la réalisation de ces projets. Les avances avec intérêt ne sont pas utilisées mais on continue à faire appel aux fonds de concours sous forme de subsides.

La dévastation causée par la Grande Guerre réclamait, aussitôt la paix conclue, des travaux de reconstruction très importants. La question du développement et du renouvellement de l'outillage national n'a cessé, depuis, de préoccuper le Gouvernement et le Parlement.

En ce qui concerne particulièrement les ports maritimes, la création de ports autonomes devait permettre de trouver plus facilement les ressources nécessaires à assurer directement leur développement.

C'est une loi du 5 janvier 1912 qui avait prévu, afin d'assurer une bonne gestion des ports maritimes et en raison des nombreux et importants travaux qui y sont effectués, qu'ils pourraient être érigés en établissements publics autonomes. Cette loi, complétée par un règlement d'administration publique en date du 10 mars 1916, n'avait reçu aucune application avant 1914. Elle a été révisée par celle du 12 juin 1920. En vertu de cette dernière loi, les ports du Havre, de Bordeaux et de Strasbourg sont actuellement érigés en ports autonomes.

La création de ces ports a naturellement diminué l'importance des fonds de concours, et les avances versées au Trésor en matière de travaux maritimes. Mais remarquons que la loi du 12 juin 1920 autorise les ports autonomes à offrir leur concours à l'Etat pour certains travaux à exécuter en dehors des limites des ports, mais qui présentent néanmoins un intérêt pour ceux-ci.

A partir de 1921, on revient au système des avances sans intérêt, utilisé entre 1880 et 1890 (art. 87 de la loi de finances du 30 avril 1921). La loi de finances fixe annuellement le montant des engagements que le Ministre des Travaux Publics peut contracter. Le maximum des avances autorisées est passé de 50 millions en 1921 à 150 millions en 1927.

Remarquons que l'utilisation des prestations en nature prévues en exécution du plan Dawes, du plan Young et des accords de Lausanne, a entraîné pendant quelques années une diminution des subsides et avances pour Travaux Publics.

Néanmoins les fonds de concours jouent toujours un rôle très important dans l'exécution des travaux publics.

Ils sont tout particulièrement utilisés pour les travaux d'amélioration des ports maritimes. Le tableau de la page suivante montre l'emploi considérable qui en a été fait dans ce domaine, au cours des années qui ont suivi la guerre.

Depuis le rétablissement financier de 1926, le Ministère des Travaux Publics a continué l'effort remarquable entrepris pour le développement de nos ports maritimes de commerce, « utilisant toutes les natures de ressources mises à sa disposition : dotations budgétaires normales, *avances des collectivités* remboursables par l'Etat, prestations en nature, dotations exceptionnelles pour le développement de l'outillage national, *fonds de concours des collectivités locales*. » ¹

L'aide apportée par les fonds de concours au budget est d'autant plus utile, que dans les augmentations successives de dépenses de ces dernières années les canaux et les ports ont été les moins favorisés.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi adoptée par la Chambre des Députés portant fixation du budget général de l'exercice 1932 (travaux publics) par M. François Milan Sénateur. (Doc. Parl. N° 303, p. 504 et s.).

Ports	Objet des travaux	Lois d'autorisation	Total des dépenses faites	Sommes fournies par les Chambres de Commerce	
				A titre de fonds de concours	A titre de fonds d'avance
Dunkerque ...	Amélioration et extension du port	Loi du 24 déc. 1903	2.421.000	400.000	»
Calais	Amélioration du port	Loi du 30 juillet 1911	20.794.000	10.655.000	7.000.000
Boulogne	Prolongement de la digue Carnot	Loi du 28 juin 1909	6.630.000	5.170.000	»
	Reconstruction de la jetée Nord-Est	Loi du 23 juillet 1911	18.594.000	8.900.000	8.000.000
Le Havre ...	Construction d'un bassin de marée et d'une forme de radoub	Loi du 11 février 1909 (1)	112.219.000	57.865.000	20.000.000
Rouen	Amélioration et extension du port et de ses accès	Loi du 26 août 1913	67.890.000	49.100.000	»
	Amélioration de l'estuaire de la Seine. Pro- longement des digues	Loi du 11 février 1909	14.840.000	6.122.000	»
Dieppe	Construction d'une nouvelle entrée et de quais pour la pêche	Loi du 24 déc. 1903	2.071.000	853.000	»
Caen	Elargissement et approfondissement du Ca- nal de Caen à la mer	Décrets des 1 ^{er} fé- vrier 1917 et 2 mai 1918	14.360.000	7.500.000	»
Cherbourg ...	Amélioration et extension du port	Décret du 22 Nov. 1922	22.764.000	15.384.000	»
St-Malo	Amélioration et extension du port	Loi du 22 oct. 1919	17.339.000	8.280.000	»
Nantes	Amélioration des accès du port	Loi du 24 déc. 1903	9.215.000	4.225.000	»
	Amélioration et extension du port	Loi du 7 juillet 1913	37.031.000	24.335.000	»
La Rochelle- Pallice	Amélioration et extension du port	Lois des 21 avril 1914 et 21 juillet 1923	15.454.964	8.895.000	»
Bordeaux ...	Amélioration et extension du port	Loi du 15 juillet 1910 (1)	27.479.000	14.779.000	»
Sète	Amélioration du port	Loi du 23 déc. 1903 et décret du 26 décembre 1912	4.774.000	3.769.000	»
Marseille	Travaux d'établissement du Canal de Mar- seille au Rhône	Lois des 24 déc. 1903 et 19 juillet 1923	146.577.000	111.382.000	30.000.000
	Construction du bassin du Président Wilson.	Lois des 27 janv. 1909 et 19 juillet 1923	32.441.000	14.388.000	»

(1) Jusqu'au 1^{er} janvier 1925, date de l'institution du Port Autonome.

Comparons l'état des crédits alloués et l'augmentation du trafic :

Crédits en millions de francs :

	1927	1928	1929
Routes	450	566	706
Navigation	118	135	156
fonds de concours	14	10	10
Ports	110	120	143
fonds de concours	73	62	66.5
Chemins de Fer	482	520	542
Travaux complémentaires ...	1.070	980	1.114

Trafic :

	1913	1930	Augmentation
Navigation 42.038.000 t. (chargements)	42.038.000 t.	43.977.000 t.	4.6 %
Ports (tonnage)	42.296.000 t.	51.595.000 t.	22 %
Chemins de			
Fer 2.040.000 t. (recettes de base)	2.040.000 t.	3.336.000 t.	63 %

Les crédits alloués aux ports sont très inférieurs à ceux des chemins de fer; 209 millions avec les fonds de concours en 1929, contre 1.636 millions aux chemins de fer.

Pour le financement des travaux prévus aux plans de l'outillage national, l'Etat ne fait pas appel d'une façon spéciale aux offres de concours, mais plutôt à l'emprunt ¹.

(1) Rapport fait par M. Abel Gardey au nom de la commission des finances chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des députés, tendant à autoriser l'émission d'obligations du Trésor pour le financement des travaux de perfectionnement

Si les fonds de concours en matière de travaux publics sont les plus importants, les offres faites à l'Etat pour d'autres départements ministériels sont encore considérables :

Montant des fonds de concours rattachés au titre des différents départements ministériels pour l'exercice 1931-1932 ¹.

Intérieur	5.960.645,44
Guerre	35.880.121,04
Marine Militaire	2.089.387,04
Air	1.548.111,23
Instruction Publique	3.702.998,04
Beaux-Arts	21.318.361,07
Commerce et Industrie	3.000.000,00
Agriculture	57.867.746,81
Travaux Publics	200.000.000,00
Marine Marchande	1.328.476,58

²

de l'outillage national. (Sénat, séance du 31 mars 33, p. 812).
« Messieurs, le présent projet de loi a pour but d'autoriser l'émission d'obligations du Trésor amortissables en 30 ans au plus, pour subvenir aux dépenses du programme d'outillage national faisant l'objet de la loi du 28 décembre 1931.

On se rappelle que l'article 2 de cette loi a prévu pour le financement du plan, soit au total 3.476 millions, quatre procédés : le recours aux ressources de la trésorerie, la mobilisation d'annuités afférentes à des contrats de prestations en nature, des avances de la Caisse des dépôts et enfin l'emprunt sous la forme d'obligations du Trésor.

Au moment du vote de cet article, votre commission avait souligné que l'état de la trésorerie et la situation financière interdisaient l'espoir de pouvoir recourir en fait à un autre mode de financement que l'emprunt.

En demandant au Parlement l'autorisation d'émettre des obligations jusqu'à concurrence de 3.476 millions, qui représentent le montant total des dépenses d'outillage national incombant à l'Etat, le Gouvernement confirme l'exactitude de nos prévisions. »

(1) J. Off. du 24 août 1932.

(2) Il y a de nombreux cas d'offices de concours en terrains faits aux communes en matière d'adduction d'eau, mais il n'existe pas de statistique générale dans les administrations centrales des ministères intéressés (Intérieur et Agriculture).

CHAPITRE II.

De la Nature Juridique de l'offre de concours.

SECTION I.

L'OFFRE DE CONCOURS EST UN CONTRAT UNILATÉRAL

L'offre de concours est-elle un contrat ou un engagement unilatéral ?

Pour répondre à cette question, rappelons la classification et les règles de formation des contrats.

Une convention est l'accord de deux ou plusieurs personnes sur un objet d'intérêt juridique et le contrat est une espèce particulière de convention, dont le caractère propre est d'être productif d'obligation. (Aubry et Rau).

Il y a plusieurs manières de classer les contrats. On peut distinguer : 1° les contrats *synallagmatiques* et les contrats *unilatéraux*; 2° les contrats *à titre onéreux* et les contrats *à titre gratuit*; 3° parmi les contrats à titre onéreux, on peut distinguer les contrats *commutatifs* et les contrats *aléatoires*.

Un contrat est *synallagmatique* ou bilatéral, lorsque les contractants s'obligent réciproquement l'un envers l'autre (art. 1102). Exemples : la vente, le louage, la société.

Le contrat est unilatéral lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans qu'il y ait d'engagement de la part de ces dernières (art. 1103). Exemples : la donation, le cautionnement.

L'expression « contrat unilatéral » ne s'applique ici qu'aux effets du contrat, nullement aux conditions de sa formation, car « le contrat unilatéral » est toujours produit par un accord de volontés. Il ne faut pas confondre « contrat unilatéral » avec « acte unilatéral ». Un acte, ou engagement unilatéral est parfait bien qu'il émane d'une seule personne¹. Ainsi une offre de donation, l'acceptation ou la répudiation d'une succession ou d'un legs sont des actes unilatéraux parce qu'ils sont l'œuvre d'une volonté unique.

L'offre de concours est, ainsi que nous le montrons, un acte unilatéral, c'est-à-dire l'œuvre d'une seule volonté, avant l'acceptation. L'acceptation de l'offre réalise un accord de volontés et fait de l'offre un *contrat unilatéral*. En effet, même après l'acceptation, le promettant seul est tenu, sans que de la part de l'Administration il y ait engagement.

Le consentement des parties est un des éléments essentiels de tout contrat. Il n'y a pas de contrat là où il n'y a pas de consentement. Le consentement, d'après Littré, est l'uniformité d'opinion entre plusieurs personnes. En droit, le consentement consiste

(1) Cf. Baudry-Lacantinerie et Barde, t. I, N° 28; A. Collin et Capitant, t. II, p. 255; Demogue, t. I, N° 18 et s.; Planiol et Ripert, t. VI, p. 9. Thèses : Worms, Paris 1891; Gué Laire, Rennes, 1901; Elias, Paris 1909; Taillandier, Toulouse 1912; Maresco, Paris, 1915.

dans le concours de deux volontés, et ce concours se réalise au moyen de l'acceptation par l'une des parties des propositions de l'autre ¹.

Toutes les parties doivent manifester leur consentement, non seulement la partie qui s'oblige, mais également celle envers qui l'on s'oblige. Les contrats unilatéraux ne font pas exception à cette règle. Avant l'échange des volontés il n'existe qu'une simple offre ou pollicitation ². La jurisprudence tire de ces principes les applications suivantes concernant les offres :

a) L'offre n'a pas d'effet obligatoire tant qu'elle n'a pas été acceptée ³.

b) Tant que l'acceptation n'a pas eu lieu, l'offre peut être rétractée ou modifiée ⁴.

(1) Planiol (Traité élémentaire, 6^e éd., T. 2, p. 327).

« Ce n'est pas la simple coexistence de deux volontés *internes* qui constitue le contrat, il faut que ces volontés se manifestent au dehors, qu'elles soient échangées. Tant qu'elles restent à l'état de volitions, sans se connaître et sans se joindre, il n'y a rien de fait. Ce qui constitue le contrat, c'est le *pacte*, c'est-à-dire un échange de déclaration faisant savoir à chacune des parties que le contrat est définitivement consenti : Le paysan le plus borné sait fort bien ce que signifient ces mots : « marché conclu », et les législations anciennes ont obéi à une nécessité quand elles ont établi des formes comme la *stipulation* ou la *paumée* ».

(2) Nîmes, 27 décembre 1880 D. P. 81. 2. 132.

(3) Cassation Civile 18 août 1818 R. 47 — C. d'E. 27 nov. 1885, *Jullien Leb.* p. 897 — C. d'E. 7 août 1903. *Basses Pyrénées, Leb.* p. 659.

(4) Civil 21 déc. 1846. D. P. 47. I. 19. Rég. 16 nov. 1861, D. P. 61. 1.433. C. d'E. 6 déc. 1889. *Morange, Leb.* p. 1135. C. d'E. 27 juin 1884 affaire *Descars et Guédon*, c. Com. de Montamisé, D. P. 85.3.82. c. *Com. de Montamisé*.

« Le Conseil d'Etat; — Vu les lois des 28 pluviôse an VII et du 18 juillet 1837, — considérant que si à la date du 9 févr. 1881, les sieurs Descars et Guédon ont souscrits l'un pour une somme de 200 fr. et l'autre pour une somme de 20 fr. à l'établissement d'un puits sur la place publique de Montamisé, il résulte de l'instruction que la liste des souscriptions ainsi recueillies n'a été soumise que le 15 avril 1881 au Conseil Municipal pour recevoir son approbation; qu'au cours de cette séance, les sieurs Cars et Guédon ont déclaré qu'ils ne maintiendraient leurs offres précédentes qu'à la condition que le Conseil Municipal

c) L'acceptation peut être expresse ou tacite ¹.

Toutes ces solutions sont certaines et adoptées par les tribunaux civils, aussi bien que par les tribunaux administratifs, qui les appliquent aux offres de concours.

d) Mais il y a une divergence de vue en ce qui concerne la caducité de l'offre en cas de décès ou d'incapacité ou promettant survenue avant l'acceptation.

D'après la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'offre ne peut plus être acceptée après la mort ou l'incapacité de l'une des parties survenue après les offres, mais avant l'acceptation ²; la jurisprudence s'appuie sur l'art. 932 C. Civ., lequel vise les donations.

Par contre la jurisprudence du Conseil d'Etat admet d'une façon constante que l'offre de concours, une fois faite, ne pouvant être assimilée à une donation, peut être acceptée même après le décès du promettant. Les héritiers sont donc obligés par l'offre de leur auteur, mais ils peuvent la retirer tant que l'acceptation ne l'a pas rendue définitive ³.

consentirait à modifier l'emplacement du puits, et que, sur le refus du dit Conseil de faire droit à leur demande, *ils ont retiré les offres qu'ils avaient faites, avant leur acceptation*, par le Conseil Municipal, que c'est à tort que le Conseil de Préfecture a décidé que la commune de Montamisé était fondée à exiger des sieurs Cars et Guédon le paiement du montant de leurs souscriptions. »

(1) Aubry et Rau t. 4, §§ 343, p. 455-486; C. d'E., 7 mars 1890, Berne, Leb. p. 263.

(2) Réq. 21 avril 1871, *Aubergier* S. 95. I. 398 « Les défenseurs ne doivent les droits de location (pour une occupation de domaine public) ni comme héritiers d'A. *qui n'avait fait qu'une offre non suivie, de son vivant d'acceptation*, et avec qui, dès lors, ne s'était formé aucun contrat, ni à raison d'actes qui leur avaient été personnels. »

(3) C. d'E. 15 janv. 1892 *Lavignolle*, Leb. p. 14. « Sur le moyen tiré par le requérant du défaut d'acceptation de l'offre de con-

L'offre une fois acceptée lie définitivement le promettant. Par contre l'Administration, même après l'acceptation n'assume point l'obligation de faire les travaux. Les deux contractants ne s'obligent donc pas réciproquement l'un envers l'autre. Tandis que l'engagement du promettant devient irrévocable par l'acceptation, l'Administration est libre de ne pas exécuter les travaux ou de ne les exécuter qu'avec des modifications profondes apportées aux stipulations du souscripteur.

En effet, si l'offre de concours est une sorte de donation avec charges, il est impossible d'appliquer d'une façon générale les règles du droit civil à ce contrat *sui generis* du droit administratif. Tandis que le donateur a, en droit civil, le choix ou de poursuivre directement l'exécution de la charge ou de de-

cours. Cette offre était pure et simple; les travaux en vue desquels elle a été faite ont donné lieu à une adjudication régulière dûment approuvée et ont été entrepris sur la vue d'une liste de souscriptions sur laquelle cette offre figurait, et *la circonstance que la demoiselle T. C. est décédée avant l'adjudication n'a pu avoir pour effet de rendre son engagement caduc.*

C. d'E. 1^{er} juillet 1898 *Martin Leb.* p. 517. *La circonstance que le sieur M. est décédé avant cette acceptation n'a pu avoir pour effet, à elle seule de rendre son engagement caduc.* S'il appartenait aux héritiers du sieur M. de rétracter l'offre de concours de leur auteur, *tant quelle n'avait pas été acceptée*, ils n'ont pas usé de cette faculté. Dès lors c'est avec raison que le Conseil de préfecture les a déclarés tenus envers la commune... dans la limite de l'offre de concours de leur auteur.

« C. d'E. 3 août 1900. *Com. de Villefranche.* Leb. p. 534. « Si cette acceptation n'est intervenue qu'après le décès du sieur R., les obligations découlant d'une offre de concours ne sont pas de celles qui sont éteintes de plein droit par la mort de l'obligé... D'autre part, les héritiers du sieur R. n'ont déclaré rétracter l'engagement souscrit par leur auteur que... *postérieurement* à l'acceptation de cet engagement par le Conseil municipal. Dans ces circonstances, c'est à tort que le Conseil de Préfecture a décidé que les héritiers du sieur R. n'étaient pas tenus d'acquitter le montant de la souscription de leur auteur ». C. d'E. 26 juin 1908. Leb. p. 707.

mander la révocation ¹, le souscripteur d'une offre ne peut contraindre l'Administration à créer ou à modifier un travail public. Cette solution est parfaitement juste. En effet, l'activité de l'Administration doit être commandée par l'intérêt public; dans tout contrat conclu avec elle, il y a un certain aléa : elle ne peut pas s'engager à respecter en toutes circonstances les stipulations même acceptées précédemment. Si des considérations d'opportunité le lui commandent, l'Administration doit être libre de revenir sur ses plans.

L'offre de concours, quoique acceptée, est donc un contrat unilatéral. Mais l'autorité judiciaire peut toutefois impartir un délai à l'Administration, et la jurisprudence admet qu'en cas d'inexécution des travaux, ou si l'Administration ne se conforme pas aux conditions ² qui ont été stipulées, ou ne peut plus s'y conformer ³, le souscripteur pourra répéter ce qu'il a déjà versé avec intérêts de droit ⁴.

Remarquons que la jurisprudence administrative ne précise point si la caducité de l'offre se rapproche de la résolution des contrats à titre onéreux ou de la révocation des donations avec charge.

La terminologie des arrêts varie beaucoup : nous rencontrons des expressions d'« action en restitution » ⁵, de « demande en résolution » ⁶, tandis que d'autres arrêts plus prudents se contentent de dé-

(1) Colin et Capitant, Droit Civil, 3^e éd. III, 1922, p. 802.

(2) C. d'E. 12 Avr. 1840.

(3) C. d'E., 23 juillet 1919, commune de Helleville. Lib. p. 659.

(4) C. d'E., 27 novembre 1855, Leb. p. 875.

(5) C. d'E., 23 juillet 1919, commune de Helleville. L. p. 659.

(6) C. d'E., 1884. Aff. Rogerie. Lib. p. 399.

cider que ces souscriptions doivent être remboursées par suite de l'inexécution de la condition impulsive et déterminante ¹.

M. le Professeur Jèze explique ces solutions par l'idée de l'engagement du souscripteur par manifestation unilatérale de sa volonté ². Cet engagement est révocable « tant que l'Administration bénéficiaire n'a pas accepté l'offre. L'acceptation a donc pour effet non pas de former un *contrat* donnant naissance à l'obligation du souscripteur, mais de rendre *irrévocable* l'engagement *existant* du souscripteur, engagement créé par sa manifestation *unilatérale* de volonté » ³.

A l'appui de cette théorie M. Jèze invoque deux séries d'arguments :

La première série — dont fait partie l'hypothèse de l'acceptation après décès — tend à démontrer que dans l'offre de concours il n'y a pas toujours accord de volontés, tandis que la seconde série concerne la liberté d'action de l'Administration, même après l'acceptation. Dans la première série nous trouvons outre le cas d'acceptation, après décès plusieurs autres hypothèses dans lesquelles d'après M. Jèze on ne peut interpréter les actes de l'Administration comme des manifestations entraînant l'accord de volontés et pouvant créer, par suite, le contrat d'offre de concours :

1) Ainsi en cas d'offre faite à une commune, l'acceptation par le conseil municipal est suffisante,

(1) C. d'E., 26 nov. 1926, aff. Préfet du Doubs et Ministère de l'Instruction Publique c. Petit.

(2) Jèze, Contrats administratifs, Giard, 1927, p. 151 à 154, p. 160 à 163.

(3) Jèze, Contrats adm. Giard, 1927, p. 151.

d'après la jurisprudence, pour rendre l'offre irrévocable ¹.

2) En cas d'acceptation tacite il n'est guère possible de vérifier si les formalités et autorisations nécessaires pour la conclusion régulière des contrats ont été accomplies.

D'autre part M. Jèze remarque que si le souscripteur est irrévocablement lié par l'acceptation de son offre, l'Administration, après l'avoir donnée, peut la retirer, et enfin que l'offre acceptée par l'Administration laisse cette dernière absolument libre quant à l'aménagement, à l'exécution du travail public, sans qu'elle soit obligée juridiquement de se soumettre aux conditions mises à l'offre.

L'offre de concours n'est pas — d'après M. le professeur Jèze — la seule hypothèse d'un engagement unilatéral :

« Il faut soigneusement distinguer l'accord bilatéral de volontés et l'acte unilatéral provoqué, demandé ou accepté » ². « La nomination de fonctionnaire public, l'engagement volontaire militaire, l'offre de concours sont des actes unilatéraux et non des contrats.

Il y a une différence marquée entre un acte unilatéral provoqué ou accepté, et un accord de volontés. Dans le premier cas, l'acte est l'œuvre d'une seule vo-

(1) C. d'E., 23 nov. 1883, *Aff. Malgrain*, D. P. 85. 3. 54.

L'offre faite par un particulier de fournir une subvention, pour concourir à l'exécution d'un travail public communal... ne peut plus être valablement retirée lorsqu'elle a été acceptée par le Conseil Municipal... et il en est ainsi alors même que le retrait de l'offre a eu lieu avant l'approbation de la délibération du Conseil Municipal par l'Administration supérieure.

(2) Jèze, *Cours de Droit Public* 1930, p. 1 et 2.

lonté. Dans le deuxième cas, l'acte est l'œuvre de deux volontés. Pour déterminer les effets de l'acte unilatéral, la volonté de celui qui a fait l'acte est décisive et non celle de celui qui l'a demandé, provoqué ou accepté. En particulier, le retrait de l'acte est en principe toujours possible de la part de l'Administration qui a accompli l'acte unilatéral.

Il y a aussi un intérêt de procédure à distinguer l'acte unilatéral du contrat : le recours contre l'acte unilatéral administratif est très ordinairement un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; au contraire les contrats donnent lieu à ce qu'on appelle le contentieux de pleine juridiction. Ces deux sortes de recours sont soumis à des régimes juridiques différents. » (M. Jèze cite ici un passage de Laferrière, *Jur. adm. et rec. cont.* 2^e éd. 1896, II, p. 15, concernant les actes de puissance publique) ¹.

Avant d'examiner cette théorie, plus particulièrement en ce qui concerne les offres de concours, remarquons que M. le professeur Jèze applique en réalité — en la poussant à ses conséquences extrêmes — la théorie bien connue en droit civil des contrats d'adhésion ². Alors qu'en droit civil certains auteurs se contentent d'affirmer que le contrat d'adhésion est une modalité particulière du contrat, M. le professeur Jèze soutient que là où il y a adhésion, il ne pourrait y avoir contrat. Mais les mêmes objections qui sont dirigées contre la théorie des contrats d'adhésion en droit civil, peuvent être reprises contre l'application de cette doctrine en droit public. Nous

(1) Jèze, *Les principes généraux du d. adm.* t. III, p. 486.

(2) Colin et Capitant, *Cours de droit civil*, t. II, p. 273.

empruntons deux citations aux traités de MM. Colin et Capitant, et de Planiol et Ripert :

« C'est avec raison, que les juristes persistent à voir dans les contrats d'adhésion de véritables contrats. Celui qui adhère aux conditions qui lui sont proposées est, en somme, libre de ne pas les accepter; il pourrait les rejeter en bloc et, par conséquent, lorsqu'il les accepte, il donne bien son consentement. » ¹.

« Parfois... l'une (des parties) offre et impose à la fois ses conditions à l'autre qui n'a le choix qu'entre la soumission ou le rejet pur et simple. ...La jurisprudence ne fait aucune distinction entre les contrats d'adhésion et les autres contrats. ...La majorité des civilistes se refuse encore à reconnaître en eux une catégorie juridique se différenciant avec certitude des autres contrats. Tous ceux-ci, font-ils remarquer, sont, peu ou prou, noués sous l'empire de nécessités d'ordre économique. Il n'est personne d'autre part qui accorde une existence quelconque à l'acte réglementaire, avant l'adhésion de l'autre partie. C'est donc qu'une volonté *commune* est génératrice du rapport et doit présider à son interprétation » ².

(1) Planiol et Ripert, t. VI, p. 155 et s.

(2) M. Renard qui enseigne les mêmes théories que M. Jèze indique clairement que cet aspect du problème des contrats administratifs se rattache à la théorie des contrats d'adhésion : « Le contrat est une chose, l'adhésion en est une autre. Il n'y a contrat qu'autant que l'objet de l'accord est réellement — non fictivement — le résultat d'une élaboration en commun, d'un débat; il y a adhésion chaque fois que cet objet est l'œuvre unilatérale de l'une des parties, à laquelle l'autre partie n'a que le choix de donner ou de refuser son assentiment sans débat.

Celle-ci adhère à la règle posée par l'autre dans un sens analogue à celui où l'on parle d'adhésion à la vérité. Des légistes attardés peuvent négliger cette distinction; le sentiment public

En ce qui concerne particulièrement l'application de cette théorie aux offres de concours, sans méconnaître la valeur intrinsèque des arguments de M. le professeur Jèze, nous ne pouvons pas adopter entièrement son argumentation.

Remarquons tout d'abord que la règle de la caducité de l'offre en cas de décès n'est pas absolue, même en droit civil; une solution identique s'applique aux stipulations pour autrui et aux donations faites sous forme de charges imposées à un donataire principal.

Il est certain que cette solution ne s'explique que que si nous admettons que l'obligation juridique existe dès l'offre, mais sous condition suspensive de l'acceptation, avec cette particularité que la condition peut être réalisée après le décès du promettant.

Dans toutes les hypothèses de la première série, il y a bien consentement, « uniformité d'opinion ». Le fait que la jurisprudence dispense des formes en cas d'acceptation implicite n'y change rien, pas plus que le fait que la validité des offres n'était pas subordonnée même avant la loi du 4 fév. 1901 — à l'approbation du préfet (laquelle dans les espèces examinées par la jurisprudence avait été donnée d'ailleurs ultérieurement).

Quant aux arguments de la deuxième série, ils prouvent seulement que l'offre de concours est un contrat *unilatéral*, et qu'à la différence des donations avec charge, le promettant ne saurait exiger de l'Ad-

ne s'y trompe pas et la jurisprudence s'en fait de plus en plus l'écho... Que de soi-disant contrats seront reconnus un jour n'être que des actes d'adhésion », Renard, cours élémentaire de D^r publié n° 51, note 2, p. 70.

ministration l'exécution des travaux, mais seulement la résolution en cas d'inexécution, conformément à la théorie générale des contrats unilatéraux à titre onéreux. En ce qui concerne la renonciation — expresse ou tacite — de l'Administration aux bénéfices du contrat, elle nous semble parfaitement normale. L'inexécution des conditions privera de toute façon l'Administration de ces avantages. Mais, à défaut de renonciation expresse, le Conseil d'Etat impartira un délai à l'Administration et ce n'est qu'à l'expiration de ce délai que le contrat sera résolu. La renonciation expresse évitera simplement un procès en résolution du contrat, en mettant fin à l'incertitude.

L'offre de concours passe donc par deux stades :

Avant l'acceptation elle est un engagement unilatéral, obligeant les héritiers, sous condition suspensive d'acceptation; l'acceptation la rend irrévocable et en fait un contrat unilatéral onéreux sous condition résolutoire de l'exécution des travaux conforme à l'offre. —

SECTION II.

CARACTÈRE CIVIL OU ADMINISTRATIF DE L'OFFRE DE CONCOURS.

L'offre de concours est-elle un contrat de droit privé ou un contrat administratif ?

L'offre de concours est un contrat administratif parce qu'elle rentre dans l'opération des travaux publics.

Nous distinguons dans les travaux publics deux éléments, l'opération des travaux publics et le résultat de cette opération qui est l'ouvrage public.

« Est travail public tout travail de construction, d'aménagement ou d'entretien d'un immeuble exécuté pour le compte d'une personne morale de droit public dans l'intérêt public. » ¹

Tout immeuble construit ou aménagé pour le compte de l'Administration publique et en vue d'un service public ou d'un usage public, a le caractère d'ouvrage public.

Les offres de concours sont les subventions volontaires en espèces ou en nature, des particuliers ou des collectivités en vue de l'exécution d'un ouvrage public. Ainsi les offres de concours se rattachent incidemment à l'opération des travaux publics.

En principe, toute la matière des travaux publics donne lieu à un contentieux global, de la compétence du conseil de préfecture en premier ressort, du Conseil d'Etat en appel ².

La jurisprudence et la doctrine sont d'accord pour décider qu'il n'y a d'offre de concours au sens juridique du mot, que s'il y a travail public, ouvrage public proprement dit. Et le Conseil d'Etat décide qu'in-

(1) Rolland. — Le Précis de droit administratif. Dalloz, p. 384, n° 644.

(2) Art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. — Le Conseil de Préfecture prononcera : « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'Administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration. — Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison de terrain pris ou fouillés pour la confection de chemins, canaux et autres ouvrages publics.

versement, chaque fois que la participation est offerte en vue de l'exécution d'un travail public, il y a offre de concours, alors même que ce travail n'est pas fait pour un service public. Il suffit qu'il y ait travail d'utilité générale ¹.

Les conventions en vertu desquelles les particuliers apportent un concours volontaire aux services publics ne comportant pas de travail public, relèvent normalement des tribunaux judiciaires ².

Le contentieux de l'offre de concours fait partie du contentieux global des travaux publics. Ce dernier comprend les conventions accessoires et incidentes.

Tout ce qui concerne les modes d'exécution (mar-

(1) C. d'E., 10 juin 1921. *Commune de Monségur*. Rec. p. 573. « La notion du travail public et celle de service public ne se recouvrent pas exactement; ce ne sont pas seulement les travaux des services publics qui peuvent se définir : travaux publics. La notion est plus large : après quelques tâtonnements de doctrine et de jurisprudence, on est arrivé à la formule suivante : est travail public, tout travail ayant une destination d'utilité générale, exécuté pour le compte d'une personne morale administrative »..... Un travail public, c'est un travail d'utilité générale... « conclusions de M. Corneille. Et le Conseil d'Etat a jugé que « si depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, le service du culte ne constitue plus un service public, l'art. 5 de la loi du 2 janvier 1907 porte que les édifices affectés à l'exercice du culte continueront, sauf désaffectation..., à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. Il suit de là, que les travaux exécutés dans une église pour le compte d'une personne publique, dans un but d'activité générale, conservent le caractère de travaux publics. »

(2) Romieu, conclusions sous C. d'E., 9 mars 1900, aff. Gau Bosc Leb. p. 224. « ...Au contraire, une offre de participer à la création d'une chaire ou d'un laboratoire de Faculté est une simple opération de droit privé, relevant de la compétence des tribunaux judiciaires. »

Jèze, Contrats adm., Giard, 1927, p. 159. « Pourquoi l'opération d'offre de concours à la construction d'une Faculté est-elle administrative, régie par le droit public, alors que l'offre de participer à la création d'une chaire ou d'un laboratoire de Faculté est une opération de droit privé ? »

ché d'entreprise, régie, concession), les incidents (offres de concours, réquisitions d'occupation temporaire) et les conséquences (dommages occasionnés par les travaux aux personnes et aux propriétés, contribution à titre de plus-value) de l'opération des travaux publics, fait partie du contentieux administratif, à la condition d'intéresser de près ou de loin les finances publiques. Dès qu'un contrat, c'est-à-dire un acte de gestion, renferme un élément de travaux publics, il est attiré du point de vue de la compétence devant le conseil de préfecture et l'acte doit être considéré comme un contrat administratif.

Il en est ainsi, non seulement pour les travaux de l'Etat, mais pour ceux de toutes les administrations publiques.

La jurisprudence est donc fixée en ce sens que, l'offre de concours se rattachant à l'opération de travail public, les contestations auxquelles elle peut donner lieu sont de la compétence du conseil de préfecture ¹.

L'offre de concours est donc un contrat administratif; de plus c'est un contrat administratif *sui generis*, régi par des règles particulières et qui ne peut être assimilé à aucun des contrats de droit privé prévu par le Code civil ².

(1) Laferrière, jur. adm. et rec. cont. 2^e édition 1896 p. 561. — « La jurisprudence..... a admis de tout temps que l'offre de concours, provoquée ou acceptée par l'Administration, constitue un contrat d'une nature particulière, qui a pour objet essentiel l'exécution de travaux publics, et qui ressortit à ce titre, au Conseil de Préfecture, en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII.

Voir plus loin le chap. : contentieux des offres de concours.

(2) Il est à remarquer que le Conseil d'Etat n'a pas cru devoir suivre les parties, ni le Conseil de Préfecture, dans les discussions qui avaient eu lieu sur le point de savoir si les offres de con-

M. le professeur Jèze reproche à la jurisprudence de s'appuyer non pas sur une théorie juridique rationnelle mais sur un texte de loi (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). Il y a, dit-il, contrat administratif proprement dit, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1) Il faut un accord de volontés entre l'Administration et un particulier;

2) l'accord de volontés a pour objet la création d'une obligation juridique de prestation de choses matérielles ou de services personnels moyennant une rémunération (en argent ou autrement);

3) la prestation à fournir par l'individu est destinée à assurer le fonctionnement d'un service public;

4) les parties, par une clause expresse, par la forme même donnée au contrat, par le genre de coopération demandé au contractant, ou par toute autre manifestation de volonté, ont entendu se soumettre au régime spécial du droit public ¹.

cours constituent des donations ou des contrats commutatifs. Il a ainsi confirmé une jurisprudence constante d'après laquelle les offres pour concourir à des travaux publics constituent des contrats *sui generis* régis par des règles particulières et qui ne peuvent être assimilés à aucun des contrats de droit privé prévus par le Code Civil « C. d'S., 27 août 1884, affaire Des Cars et Guédon, c. Commune de Montamisé D. P. 85-3-54 en note.

L'offre de concours est donc un contrat *innomé*. Le législateur a prévu et réglé certains contrats, ce sont les contrats *nommés*. Mais les contrats *innomés* sont autorisés en vertu du principe de la liberté des conventions et sous la seule condition de ne pas porter atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. « Les contrats, soit qu'ils aient une dénomination propre, soit qu'ils n'en aient pas, sont soumis à des règles générales qui sont l'objet du présent titre » art. 1107. Ainsi les dispositions concernant les conditions essentielles pour la validité d'une convention, les effets des modalités et l'extinction des obligations sont applicables aux contrats *innomés* et *mutatis mutandis* à l'offre de concours.

(1) Jèze, p. 17, op. cit.

Il serait sans doute difficile de retrouver ces conditions dans l'offre de concours. Aussi c'est par une argumentation différente que M. le professeur Jèze justifie le caractère administratif de cette opération. « L'offre de participation est faite en vue d'obtenir qu'un travail public, qu'un ouvrage public soit créé ou soit aménagé d'une certaine façon. C'est très ordinairement une offre de collaboration directe au fonctionnement d'un service public. En acceptant l'offre de concours, l'Administration prend *l'engagement moral sinon juridique*, d'exercer sa compétence fonctionnelle d'une certaine manière. *Il y a là quelque chose qui ne se trouve pas en droit privé*. La compétence d'un agent public est toute différente de la capacité juridique d'un particulier. Les opérations ayant essentiellement pour objet d'influer sur l'exercice d'une compétence fonctionnelle ne sont pas des opérations de droit privé, car l'exercice de la compétence n'est pas régi par les règles du droit privé.

C'est par cette argumentation qu'il faut justifier le caractère administratif de l'opération d'offre de concours et non pas, comme on le fait ordinairement, par des arguments de texte, tirés des termes généraux, de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII sur le contentieux des travaux publics » ¹.

Invoquant ce fondement rationnel du caractère administratif de l'offre de concours, M. le professeur Jèze estime que l'offre de participer aux dépenses d'un service public ne comportant pas un travail public doit également être régie par le droit public ².

(1) Jèze, cont. adm., Giard 1927, p. 158.

(2) Jèze, cont. adm., Giard. 1927, p. 159. — Toute offre de par-

Nous partageons ce dernier avis — sauf à le justifier différemment, car nous ne croyons pas que l'argumentation en soit inattaquable et nous préférons l'explication traditionnelle.

En effet, il n'est pas du tout certain que l'offre de concours doive influencer « l'exercice d'une compétence fonctionnelle », et nous ne croyons pas que l'Administration, en acceptant l'offre de concours, prenne l'engagement moral, sinon juridique, d'exercer sa compétence fonctionnelle d'une certaine manière.

N'est-il pas vrai que le plus souvent, l'offre de concours sera *sollicitée* par l'Administration¹ ? Dans ces cas là, le projet émane évidemment de l'Administration, cette dernière sollicite seulement d'être aidée par les particuliers ou les collectivités intéressés. L'offre peut être pure et simple, c'est-à-dire sans influencer aucunement sur les plans dont l'Administration peut avoir l'initiative et a toujours la libre exécution.

Le plus souvent il n'y a qu'une condition résolutoire implicite, pour le cas où l'Administration n'exé-

ticipation aux dépenses de création ou de réorganisation d'un service public faite purement et simplement ou à la condition que le service fonctionnera d'une certaine manière devrait être une opération administrative d'offre de concours, régie par le droit public.

(1) C. d'E., 6 décembre 1880. Morange, Leb. p. 1135.

« Par circulaire... le préfet... a invité les maires du département à *provoquer des offres de concours de la part des communes et des particuliers* en vue de l'achèvement de chemin. C. d'E. 21 mars 1890, département de l'Allier. Leb. p. 325. « Le préfet... a invité les maires des diverses communes intéressées à la construction du pont... formant le prolongement du chemin d'intérêt commun... à recueillir des souscriptions dont le montant diminuerait la part contributive qui devait incomber à ces communes dans la dépense du travail projeté.

cute pas du tout le travail en vue duquel la participation a été offerte.

Citons d'ailleurs M. Jèze lui-même : « Même après l'acceptation de l'offre de participation, de la donation ou de l'offre de concours, l'Administration, qui s'aperçoit que l'organisation envisagée (tracé de la route, par exemple, chaire d'université) n'est pas bonne pour l'intérêt général, a le *devoir* politique de ne pas exécuter la condition mise à la donation ou à l'offre de concours. L'intérêt général ne doit jamais être sacrifié à l'intérêt particulier. En accomplissant ce *devoir politique*, l'Administration ne viole aucun engagement juridique » ¹. Et nous devons ajouter : ni aucun engagement moral. L'Administration est entièrement libre d'exécuter ou non le travail en question ou de l'exécuter en modifiant les plans primitifs.

L'offre de concours peut influencer sur l'exécution des travaux, mais il ne nous paraît pas possible de justifier toujours par cette considération le caractère administratif des offres.

Nous préférons dire avec la jurisprudence et l'ensemble de la doctrine, que l'offre de concours se rattache *par sa destination* à l'opération des travaux publics et doit être soumise aux mêmes règles que cette dernière.

Or la compétence du tribunal administratif en ce qui concerne l'opération de travaux publics se justifie aisément, non pas seulement par le texte de la loi du 28 pluviôse, an VIII, mais par cette considération

(1) Jèze, *cont. adm.*, Giard, 1927, p. 162.

que de toutes les opérations administratives c'est la plus dangereuse, la plus coûteuse pour les finances publiques ¹.

SECTION III

L'OFFRE DE CONCOURS EST UNE SOUSCRIPTION A TITRE ONÉREUX.

L'offre de concours est une souscription volontaire soit en nature, soit en espèces, en vue d'aider à l'exécution d'un travail public ².

Cette souscription est onéreuse, c'est-à-dire que sa réalisation entraîne certains avantages pour le souscripteur (a), mais il arrive que parfois nous soyons en présence d'une libéralité pure (b).

L'offre peut porter sur une somme d'argent et pendant longtemps la jurisprudence et la doctrine considéraient que l'offre de concours était essentiellement une subvention pécuniaire, mais depuis 1887, la jurisprudence admet des promesses en nature, et notamment des cessions de terrain.

a) L'offre de concours *proprement dite* est onéreuse. Le souscripteur recherche un certain bénéfice et il ne s'engage que sous la condition que l'Administration exécutera le travail public de façon à lui procurer ce bénéfice.

Ainsi un propriétaire offre à une commune de lui céder un terrain pour y construire un réservoir sous la condition qu'il bénéficiera de l'excédent de l'eau

(1) En ce sens Hauriou, Notes d'arrêt, t. 3, p. 402-403.

(2) Dalloz. Répertoire V^o, Travaux Publics, N^o 97.

dérivée d'une rivière, sur la consommation urbaine ¹.

Une commune, pour avoir le télégraphe, prend envers l'Etat l'engagement de contribuer à la dépense de l'établissement d'un bureau télégraphique ².

Une commune accepte pour avoir le téléphone, de mettre gratuitement à la disposition de l'Administration un local, de faire les frais d'expropriation, et de payer le gérant du bureau téléphonique ³.

Quel que soit leur objet, il y a une similitude évidente entre la donation avec charge, de droit civil, et l'offre de concours, de droit administratif. Il n'est donc pas étonnant que des auteurs comme Tisserant (dans le Bequet) proposent d'appliquer le cas échéant, les règles des donations avec charges aux offres de concours et notamment l'art. 900 C. Civ. ⁴.

Le professeur Jèze n'est point de cet avis. Il déclare que la condition inscrite dans une offre de concours a pour résultat de rendre l'opération commutative ⁵. Par suite, l'art. 900 n'a plus à s'appliquer. La nullité de la condition entraîne la nullité de l'offre

(1) C. d'E., 18 nov. 1892, *Gau Bosc Leb.*, p. 786.

(2) C. d'Et., 22 nov. 1812, *commune des Gours. Leb.* p. 1089.

(3) C. d'Et., 5 juillet 1911, *Commune de Ceron Leb.*, p. 793.

(4) Tisserant dans le Bequet. *Répertoire V^e*, travaux publics N^o 325,... par leur *caractère bénévole* les subventions pour travail public se rapprochent nécessairement des donations. Ainsi est-ce dans les dispositions de la loi civile qui règle les actes de cette nature qu'il y aurait lieu de chercher par voie d'assimilation des principes applicables.

Ainsi, si par inadvertance l'Administration acceptante avait souscrit à certaines conditions contraires aux lois, ces clauses devraient être réputées non écrites, le contrat subsistant pour le surplus. C. Civ. Art. 900.

(5) Monsieur Jèze emploie l'expression commutative à la place de onéreuse. Or une offre de concours tout en étant à titre onéreux, est le plus souvent — comme la plupart des contrats administratifs — une opération aléatoire. Voir C. d'E. 27 juin 1913, note de M. Hauriou.

de concours (C. d'E., 23 juillet, commune d'Helleville Leb., p. 659).

Remarquons tout d'abord qu'une charge imposée au donataire n'enlève pas le caractère gratuit de l'acte tant que la charge ne devient pas la partie principale de l'opération. Mais le plus souvent le contrat sera mixte, en partie onéreux, en partie gratuit et par une tradition qui remonte au droit romain, on considère l'acte comme étant une donation dans son ensemble ¹.

Il suffit de pousser un peu l'examen de l'arrêt du C. E. 23 juillet 1919 (*Commune d'Helleville*) pour constater qu'il n'est que l'application de l'article 900.

Le Conseil d'Etat constate en effet que dans l'espèce l'offre de concours n'était pas pure et simple, mais était subordonnée à l'exécution d'une condition *impulsive et déterminante* dont la réalisation devenait impossible ². Or, il est de jurisprudence certaine,

(1) Planiol, traité élémentaire, t. III, N° 3009, 6^e Ed.

(2) C. d'E., 23 juillet 1919 *commune de Helleville*. Leb. p. 659. La réclamation du sieur L. tendait à faire déclarer caduque avec toutes les conséquences de droit, l'offre de concours qui avait fait l'objet d'une convention intervenue le 3 décembre 1893 entre le dit sieur L. et la commune... dans le but d'obtenir de cette commune la reconstruction du presbytère avec affectation de cet immeuble au logement gratuit du requérant, alors desservant la paroisse et de ses successeurs, motif pris de l'inaccomplissement de la condition mise à cette souscription. Ladite réclamation est fondée sur l'inexécution par la commune, des *obligations* résultant d'un contrat de l'offre de concours et elle tend à faire condamner la commune à abandonner le profit de ce contrat intervenu avant la loi de séparation des églises et de l'Etat. Le conseil de préfecture était compétent pour connaître de cette action par application des dispositions de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Le sieur L. était recevable à porter... une action en restitution de sa *subvention pour inexécution des conditions auxquelles elle était subordonnée*. Dans les termes où elle était conçue l'offre de concours du Sieur L. comportait à la charge de la commune en compensation des obligations contractées par le sieur L... la condition de lui assurer, ainsi qu'à ses successeurs

que dans les dispositions à titre gratuit, il faut rechercher et analyser les intentions du disposant : la règle de l'article 900 qui répute non écrite toute condition contraire aux lois ou aux bonnes mœurs ne doit pas recevoir son application lorsque la condition a été *la cause impulsive et déterminante* de la libéralité et dans ce cas, la disposition entière est frappée de nullité ¹.

a) L'offre de concours peut parfois être une libéralité pure, une donation, il n'y a alors en réalité qu'une *apparence d'offre de concours* ². Il faut alors appliquer les règles sur les donations, on exigera notamment l'autorisation préalable conformément à l'article 910 du C. Civ. ³.

dans la cure... le logement gratuit dans le nouveau presbytère. *Ainsi cette offre de concours n'était pas pure et simple* comme le soutient à tort la commune... mais était subordonnée à l'exécution de la condition ci-dessus spécifiée. L'affectation d'un immeuble communal au logement gratuit du desservant ne pouvant plus subsister, depuis la loi du 8 décembre 1905, complétée par celle du 2 janvier 1907, la commune a dû retirer au desservant de la paroisse la jouissance gratuite du presbytère qui lui avait été concédée antérieurement... *La condition impulsive et déterminante* de la souscription du sieur L. n'est plus et ne pourra plus, à l'avenir être remplie. L'inexécution de la condition doit, par suite, en l'absence de toute disposition législative, expresse qui fasse obstacle, entraîner la caducité de la souscription. »

(1) Dalloz. *Répertoire*. Dispositions à titre gratuit N° 15.

(2) C. d'E., 27 janvier 1911. *Dignat Leb.* 96. « Ces conventions ne présentaient nullement, en dépit de l'expression employée par erreur dans l'arrêté préfectoral, le caractère d'un contrat d'offre de concours, les travaux d'amélioration de la Garonne en vue desquelles elles étaient passées ne comportant aucun avantage pour le soumissionnaire qui n'en avait pas fait une condition de son engagement.

(3) Tissier dans Bequet, *Dons et Legs*, Paris 1896, N° 354. Les offres de concours faites en vue de l'exécution de travaux publics peuvent en principe, suivant nous, être acceptées par les personnes morales en dehors de toutes espèces d'autorisation du moins sans l'autorisation prévue par l'article 910 du C. C. En effet le contrat qui résulte de l'acceptation de ces offres a tous les caractères d'un contrat à titre onéreux et on ne saurait l'assi-

L'offre de participer à la construction d'une église ou à la réparation d'un immeuble historique ou artistique affecté à un service public, répond certainement à la définition des offres de concours. Mais si le souscripteur est absolument désintéressé, il y a donation et non offre de concours ¹. L'acte est de la compétence des tribunaux judiciaires ².

L'autorité judiciaire doit décider, dans chaque cas, s'il y a libéralité avec charge, c'est-à-dire offre de concours commutative ou, si à défaut de tout avantage personnel en faveur du souscripteur, il n'y a qu'une apparence d'offre de concours. La Cour de Cassation dans l'arrêt Bardet dit à tort que le juge doit rechercher si le souscripteur de l'offre estime ou non qu'il a reçu une contreprestation et partant si le contrat est à titre onéreux ou non ³. Il appartient à

miler à une donation entre vifs. Mais il faut, bien entendu, que la personne de qui émane l'offre soit intéressée à l'exécution du travail en vue duquel elle a été faite. Si cette exécution ne présentait pour elle aucun intérêt sérieux l'on n'aurait affaire qu'en apparence à une offre de concours, en réalité il s'agirait d'une opération entre vifs (acceptation en vertu de l'article 910 C. C.).

(1) Romieu en conclusion dans l'affaire *Gau-Bosc*. C. d'E., mars 1906 *Leb.* p. 225. « L'offre de concours est un contrat unilatéral... c'est une sorte de donation?... Souvent il n'y a eu qu'une pure libéralité; ainsi pour les constructions d'églises ».

(2) Dalloz, *Répertoire* V^o Travail public N^o 99. « D'après un arrêt de la Cour de Cassation, l'acte, répondant d'ailleurs à la disposition des offres de concours qui aurait été dicté par une intention purement libérale ne pourrait pas être qualifié d'offre de concours, spécialement au point de vue de la compétence, pour statuer sur une action en nullité dudit acte. Ainsi, ne peut pas, d'après cet arrêt, être qualifié d'offre de concours pour un travail public, la disposition contenue dans un acte portant promesse à une fabrique d'une somme à charge de construire une église, alors que cet acte a été présenté par les parties comme une donation et ne devait procurer aucun avantage sérieux aux disposants. (Civ. 8 nov. 1911, D. P. 1912. I. 289 et dissertation de M. Guillois D. D. *Ibid.*, note 1-2) ».

(3) C. Cass. 14 avril 1863, aff. *Bardet*.

l'autorité judiciaire seule de décider sur ce point¹.

Le Professeur Jèze critique cette classification. Il reconnaît d'abord que l'offre de concours peut être désintéressée², mais quelques pages plus loin il déclare que la classification des offres de concours en offres de concours de bienfaisance et offres de concours commutatives est « inacceptable »³.

Il ajoute que l'Offre de concours est toujours commutative. Et cette affirmation est appuyée par deux arguments :

a) L'offre de concours est commutative parce que celui qui la fait poursuit et obtient *sans exception* un avantage quel qu'il soit.

Cette affirmation nous paraît être par trop absolue. On ne voit pas du tout pourquoi l'exécution d'un travail public profiterait fatalement au souscripteur. Remarquons au surplus que pour enlever à l'acte le caractère de libéralité il faut que l'avantage retiré

(1) « A notre avis, c'est à tort que la Cour de Cassation (aff. Bardet) a allégué que celui qui fait une offre de concours a seul qualité pour apprécier s'il est destiné à recevoir l'équivalent de ce qu'il donne. L'autorité judiciaire est absolument libre, pour décider si l'acte par lequel il a été offert à une personne morale de contribuer aux dépenses d'exécution d'un travail déterminé constitue un contrat à titre onéreux ou un contrat de bienfaisance, de peser les avantages matériels ou moraux sur lesquels a compté l'auteur de l'offre de concours et, quand bien même il les aurait regardés comme la contre-partie exacte de la charge qu'il a assumée, il y aurait lieu dans le cas où il serait reconnu qu'ils sont insignifiants, de voir dans l'offre de concours une donation dont l'acceptation est subordonnée à l'autorisation prévue par les art. 910 et 937. C. civ. Tissier, *Dons et Legs*, N° 354. (Répertoire Béquet).

(2) Jèze, *Les contrats administratifs de l'Etat des départements, des communes et des établissements publics*. Giard 1927, p. 145.

« S'il est rare que celui qui fait l'offre de concours poursuive un but absolument désintéressé, la chose n'est pas impossible, et il y en a des exemples. »

(3) Jèze, *op. cit.*, p. 165.

par le donateur soit l'équivalent des biens cédés ¹

b) Il n'y a pas d'enrichissement de l'Administration parce que l'offre de concours se traduit toujours, pour elle, par la création ou l'extension d'un service public, c'est-à-dire par une *dépense*.

Nous croyons que ce deuxième argument n'est pas irréfutable. Il y a bien une charge, celle de dépenser l'argent pour un travail public, mais c'est l'Administration qui en profite; l'offre de concours augmente simplement sa « puissance d'action ». La donation reste gratuite ².

Considérant à tort, comme nous le croyons, que l'offre de concours est toujours commutative, le professeur Jèze en tire certaines conséquences que nous ne pouvons pas toujours accepter. Il dit notamment :

1) « On doit mettre hors de cause l'art. 900 du Code Civil ».

(1) Planiol, *Traité élémentaire*, t. IV, N° 3009. « Si le donateur doit retirer personnellement un profit de l'exécution de la charge... il se trouve lui-même plus riche de toute la valeur de la charge imposée au donataire... *Dans cette mesure* l'acte cesse d'avoir le caractère gratuit... Néanmoins par une tradition qui remonte au droit romain on considère l'acte comme étant *une donation dans son ensemble*. »

(2) Planiol, *Traité élémentaire*, 6^e éd., t. III, N° 3012. *Charges établies au profit du gratifié. Maintien constant de la gratuité malgré la charge.* Quand c'est la personne gratifiée elle-même qui doit profiter de l'exécution de la charge, la libéralité qui lui est faite conserve toujours son caractère à titre gratuit; ...La destination obligatoire de la somme n'empêche pas la gratuité de la prestation. Les clauses qui fixent obligatoirement la manière d'employer la chose donnée, ne se comprennent que pour les donations de sommes d'argent parce que l'argent peut servir à toutes sortes d'usages. Mais, quand il s'agit d'objets en nature, leur usage est forcé, il est déterminé par leur nature même, — que peut-on faire d'une barrique de vin, sinon la boire ? d'un bijou, sinon le porter ? Par où l'on voit que la limitation de l'usage que le donataire fera de la chose donnée ne détruit pas la libéralité... C'est dans cette catégorie que rentrent les donations faites *aux villes et autres personnes morales avec une affectation obligatoire*, charitable, scientifique ou autre.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, cet article s'applique au contraire même en cas d'offres de concours commutatives.

2) « La règle de l'autorisation préalable ne s'applique jamais ». Nous pensons au contraire avec Tissier (voir note ci-dessus) que l'art. 910 C. Civ. s'applique en cas de libéralité.

3) De même nous estimons qu'une offre de concours dans le cas où l'on admet qu'elle est en réalité une libéralité, est révocable pour survenance d'enfant et qu'on doit appliquer les règles sur la réserve dépassant la quotité disponible, contrairement à la thèse du Professeur Jèze.

Plutôt que de les placer dans un cadre qui ne leur convient point, il vaut mieux — croyons-nous — exclure franchement les offres de concours libéralités du régime spécial créé pour l'offre de concours commutative.

Ne doivent donc être considérés comme offre de concours que les contrats dans lesquels *l'auteur* retire certains avantages matériels ou moraux pouvant être regardés comme la contre-partie des charges qu'il a assumées.

SECTION IV.

L'OFFRE DE CONCOURS DOIT ÊTRE FAITE EN VUE D'UN TRAVAIL PUBLIC.

La jurisprudence administrative ainsi que nous l'avons remarqué plus haut justifie le rattachement

d'offre de concours à l'opération de travail public par la destination de l'offre.

La création ou l'aménagement d'un travail public est donc un élément essentiel de l'offre de concours.

La notion de travail public est très large. Tout immeuble construit ou aménagé pour le compte d'une personne publique en vue d'un service public ou d'un usage public est un ouvrage public.

La jurisprudence décide qu'il n'y a offre de concours, au sens technique, que s'il y a travail public, ouvrage public proprement dit¹.

Ainsi ne doit pas être considérée comme une offre de concours une convention ayant pour objet les arrangements relatifs aux travaux de fouilles et recherches à exécuter dans le fonds d'un tiers pour améliorer une source captée par une commune, et stipulant qu'en échange des travaux mis à sa charge, le propriétaire du fonds pourra prendre de l'eau au réservoir de la commune pour l'usage de son habitation; car il n'y a pas à proprement parler, subvention de particulier *en vue du travail public*². De même si une commune intéressée à l'établissement d'un tramway, passe avec des particuliers qui avaient l'intention de solliciter la concession d'un traité leur accordant divers avantages sur son domaine public et privé, et leur impose l'obligation de louer un hôtel appartenant à la commune et d'en construire un nouveau, il n'y a pas là offre de concours, car dans l'ensemble la convention n'a pas pour objet *l'exécution d'un travail public*.

(1) Voyez ci-dessus section II.

(2) Civ. 3 janv. 1905. D. P. 1905. 1. 441.

La notion de travail public étant plus large que la notion du service public, en ce sens qu'il suffit que le travail ait une destination d'utilité générale et soit exécuté pour le compte d'une personne publique¹, élargit d'une part le cercle des offres de concours, d'autre part elle le restreint parce qu'elle exclut les services publics ne comportant pas de travail public.

La doctrine presque unanime accepte la solution du C. d'E. en la justifiant, tantôt par un argument de texte², tantôt par la nécessité de considérer l'opération des travaux publics dans sa réalité économique et d'y rattacher tout ce qui touche de près ou de loin aux finances publiques³.

Il nous semble que la distinction entre une offre faite à un service public, comportant ou non un travail public, correspond tout simplement à la distinction des meubles et immeubles et rappelle l'importance et la considération particulière que notre droit attache encore aux derniers. Remarquons que rarement cette distinction est aussi bien justifiée sinon au point de vue théorique, tout au moins au point de vue pratique, la participation des particuliers à un travail public étant infiniment plus fréquente et sûrement beaucoup plus dangereuse que l'offre en vue d'un service public ne comportant pas un travail public. Cette dernière d'ailleurs rentre la plupart du

(1) C. d'E., 10 juin 1921, commune de Monségur, Lib., p. 873.

(2) Laferrière, *jur. adm. et rec. cont.* 2^e éd. 1896, I. p. 561. « La jurisprudence... a admis de tout temps que l'offre de concours provoquée ou acceptée par l'administration constitue un contrat d'une nature particulière, qui a pour *objet essentiel* l'exécution de travaux publics et qui ressortit à ce titre, au Conseil de Préfecture en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

(3) Hauriou, notes d'arrêt, t. 3, 1929, p. 400.

temps aisément dans la catégorie plus large des fondations. D'ailleurs dans cette catégorie, le souscripteur recherchera rarement un avantage personnel.

Le professeur Jèze considère qu'on devrait remplace dans la définition de l'offre de concours la notion du travail public par celle de service public. « Toute offre de participation aux dépenses de création ou de réorganisation d'un service public faite purement et simplement ou à la condition que le service fonctionnera d'une certaine manière devrait être une opération administrative d'offre de concours » ¹.

Il fait remarquer que dans le cas d'un service public comportant ou non un travail public, le caractère administratif de l'opération d'offre de concours se justifie par la même raison : il y a une opération ayant essentiellement pour objet d'influer sur l'exercice d'une compétence fonctionnelle. Nous avons déjà examiné ce système plus haut ².

SECTION V.

L'OFFRE DE CONCOURS EST UN ACTE ENTRE VIFS.

L'offre de concours ne peut être faite par testament. En effet comme nous l'avons vu précédemment dans l'étude de ce contrat, le souscripteur escompte un avantage personnel; une offre purement libérale n'est pas une offre de concours ³.

(1) Jèze, *Op. cit.*, Contrats administratifs, p. 159. Giard 1927.

(2) Voir ci-dessus Section II.

(3) Civ. 8 nov. 1911. D. P. 1912. 1. 239.

Toutefois un particulier peut offrir un legs à l'Administration à la condition qu'un travail public soit créé ou aménagé d'une certaine façon. Ce sera un legs avec charge pouvant être appelé fondation, s'il y a affectation *perpétuelle* de biens ou de valeurs à un service déterminé.

CHAPITRE III

Du régime juridique de l'offre de concours.

SECTION I

L'OFFRE DE CONCOURS EST VOLONTAIRE.

ELLE EST SPONTANÉE

OU PROVOQUÉE PAR L'ADMINISTRATION.

S'il est de l'essence de l'offre de concours d'être volontaire, c'est-à-dire que le souscripteur est libre de la faire ou non, sans que l'Administration puisse user d'une contrainte, elle peut être par contre sollicitée par l'Administration ¹. La circulaire du ministre des Travaux Publics du 23 nov. 1907 en contient même la formule. Remarquons toutefois que devant la carence des intéressés l'Administration est libre d'ajourner les travaux et y exercer ainsi une pression indirecte mais souvent très efficace.

(1) C. d'E., 6 déc. 1880, *Morange Leb.*, p. 1135. « Par circulaire... le préfet... a invité les Maires du département à provoquer des offres de concours de la part des communes et des particuliers en vue de l'achèvement des chemins ».

C. d'E., 21 mars 1890, département de l'Allier *Leb.* 4. 325. « Le préfet... a invité les Maires des diverses communes intéressées à la construction du pont... formant le prolongement du chemin d'intérêt commun... à recueillir des souscriptions dont le montant diminuerait la part contributive qui devait incomber à ces communes dans la dépense du travail projeté. »

Par son caractère volontaire, l'offre de concours se différencie profondément de plusieurs autres hypothèses.

Nous devons tout d'abord distinguer des offres de concours l'indemnité que doivent verser les propriétaires riverains d'une voie publique au cas de plus-value notable et spéciale procurée à leurs immeubles par l'exécution de travaux publics¹. A la différence des offres de concours, les indemnités de plus-value étant obligatoires, l'Administration peut exercer une contrainte pour obtenir leur versement; elles ne peuvent être affectées de conditions que par la volonté du législateur; enfin elles ont un caractère *réel*, et sont attachées aux fonds eux-mêmes.

Des lois nombreuses imposent aux collectivités des contributions pour la réalisation de certains travaux : voirie, chemins vicinaux, etc. Cette participation obligatoire ne doit pas être confondue avec l'allocation de subsides librement consentis, pas plus que l'obligation réelle résultant de l'adhésion forcée soit à un syndicat prévu par les lois du 14 floréal an X et 16 sept. 1807 (relative au dessèchement des marais, etc.), soit à une association syndicale prévue par la loi du 2 juin 1865 modifiée par les lois du 22 décembre 1888, du 13 décembre 1902, du 5 août 1911 et par le décret du 21 décembre 1926 et permettant à la majorité des membres d'exercer une contrainte sur la minorité.

De même, les sommes que les permissionnaires ou

(1) Loi du 16 sept. 1807 art. 30. Loi du 30 mai 1841, art. 51. Loi du 6 nov. 1918, 17 juillet 1921.

les concessionnaires sont tenus d'acquitter en échange des avantages qui leur sont concédés, ou bien les taxes ou péages payés par les abonnés d'un service public, ne sont pas des offres de concours, car ces redevances sont décomptées d'après un tarif déterminé, et imposées à tout concessionnaire ou usager¹.

SECTION II

FORMES ET MODALITÉS DES SUBSIDES.

A) *Formes des subsides.*

Les subsides offerts par le souscripteur peuvent affecter des formes très variées. L'offre de concours peut être notamment une subvention en terrains aussi bien qu'en argent.

Les offres de concours sont en premier lieu constituées par l'offre d'une somme d'argent payable soit immédiatement, soit à terme, soit par fractions périodiques et échelonnées. Le souscripteur peut également promettre une garantie d'intérêts ou une allocation destinée à combler un déficit².

Toutefois, dans cette dernière hypothèse, il faut que l'offre soit faite avant l'exécution des travaux, sinon elle s'appliquerait à l'exploitation.

En second lieu, les offres peuvent être faites en nature. Souvent un particulier promet l'abandon des

(1) En ce sens pour les sommes payées par les concessionnaires des lignes téléphoniques privées tant pour frais d'établissement ou d'entretien qu'à titre de droit d'usage. C. d'E., 16 nov. 1900. D. P. 1902, 3, 8.

(2) C. d'E., 24 mai 1895. Leb., p. 458.

terrains nécessaires à l'exécution d'un ouvrage public. On peut assimiler à cette dernière hypothèse l'offre de payer les terrains nécessaires au prix auquel l'Administration les aura acquis¹. Ces promesses sont les plus fréquentes. On en trouve d'autres : l'engagement pris par une commune d'entretenir (réparer, balayer, chauffer et éclairer) un local téléphonique, d'en payer l'acquisition et le personnel².

Pendant longtemps la jurisprudence du Conseil d'Etat³ et de la Cour de Cassation⁴ distinguait entre les offres de concours, contrat de droit public dont le caractère exclusif était d'être une subvention pécuniaire, et les cessions de terrains qui demeuraient de la compétence des tribunaux civils. Ces cessions semblaient se rattacher au contentieux de l'expropriation. En fait, souvent les cessions amiables devancent la déclaration d'utilité publique. Or, après cette déclaration, toute vente ou cession amiable est de la compétence des tribunaux judiciaires. La loi doit protéger de la même façon le propriétaire qui a volontairement offert son immeuble à l'Administration.

Les défenseurs de la compétence judiciaire en cas

(1) C. d'E., 10 mars 1893. Leb., p. 244.

(2) C. d'E., 5 juillet 1911, *commune de Céron*, Leb., p. 793.

(3) C. d'E., 17 juil. 1861, *Commune de Craon*; Leb., p. 628. « Les contrats qui ont pour objet la cession par des particuliers à des communes, de terrains destinés à l'exécution des travaux publics, sous certaines conditions stipulées au profit des propriétaires, sont des *contrats civils* dont il appartient aux tribunaux de déterminer le sens et la portée, lorsqu'il s'élève des difficultés entre les parties pour l'exécution des clauses. Voir également C. d'E., 1^{er} août 1873; Leb., p. 719 et la note.

(4) Civ. 18 janv. 1884, *Guillaumin*. D. 1887, 1. 229. « Les contrats qui ont pour objet la cession par des particuliers à des communes de terrains destinés à l'exécution de travaux publics, sous certaines conditions stipulées au profit des propriétaires, sont des *contrats civils* en quelque forme qu'ils aient été passés.

d'offres de terrains semblent subir à leur insu la vieille tradition coutumière qui a dominé tout notre ancien droit. La propriété immobilière doit être entourée de garanties spéciales qu'on refuse aux meubles : *res mobilis res vilis*.

M. Robert, commissaire du Gouvernement dans l'affaire Cristofini s'exprime ainsi : (C. d'E. 5 mars 1864 — D 1865 3. 33). « Il nous semble qu'en dépit des distinctions plus ou moins arbitraires qu'on chercherait à établir, toute cette matière est dominée par une règle de droit public, écrite dans la constitution et dans les lois, et aux diverses conséquences de laquelle il est réellement impossible de se soustraire. La propriété est inviolable. L'expropriation s'opère par autorité de justice. De ce que la propriété immobilière est ainsi placée sous la protection de l'autorité judiciaire, il résulte, d'une part, que si le propriétaire est contraint à l'abandon forcé, son droit est garanti par des formes rigoureuses, par l'indemnité préalable, par l'intervention du jury, et d'autre part, que si ce propriétaire devance la déclaration d'utilité publique par une cession volontaire ou si, après cette déclaration, il vend à l'amiable, la protection de la justice lui est toujours acquise en vertu de la loi. Le jour où une contestation s'élève, le juge naturel, c'est le juge civil. Et en effet, quand après avoir livré volontairement mon immeuble à l'Administration pour un travail public, je viens prétendre ou qu'elle en a occupé un autre que celui dont j'ai fait cession, ou qu'elle n'a pas rempli la condition stipulée, quel est en réalité, le sens de ma plainte ?

En réalité, je soutiens que je suis dépossédé à tort, dépouillé malgré moi : en d'autres termes, que le droit de propriété, ce droit sur lequel le législateur veille avec tant de sollicitude, est méconnu, violé en ce qui me concerne. J'ai donc droit aussitôt aux garanties titulaires du droit commun, à ces garanties auxquelles je n'ai pas renoncé, et à l'égard desquelles, d'ailleurs, ma renonciation serait vaine. C'est donc au tribunal civil et non au conseil de préfecture qu'il appartient de dire si la prise de possession par l'Etat des parcelles... constitue ou non l'exécution du contrat de droit commun intervenu entre eux. »

Mais la décision du Conseil d'Etat a été contraire aux conclusions du Commissaire du Gouvernement.

« Considérant que par deux actes sous seing privé, le sieur Jacques Cristofini s'est engagé à concourir aux travaux de dessèchement des marais de Binuglia auxquels il était intéressé et qui devaient être entrepris par l'Etat : 1° en payant une redevance annuelle de 9 à 6 frs par hectare, suivant la nature des terrains desséchés; 2° en cédant gratuitement à l'Etat les terrains nécessaires pour l'exécution des travaux; 3° en faisant exécuter sur ses propriétés les canaux qui seraient nécessaires pour compléter le dessèchement.

Considérant que le décret qui a autorisé les travaux de dessèchement se réfère aux engagements souscrits par les propriétaires intéressés et dispose que la contribution de ces propriétaires aux dépens du dessèchement sera réglée conformément à leurs engagements, qu'il s'agirait uniquement dans l'espèce de déterminer le sens et la portée des engagements sous-

crits par le sieur Jacques Cristofini et de décider si au nombre des terrains par lui cédés gratuitement à l'Etat se trouvaient deux enclos dits Canal et Prunichere, qu'il possédait dans la commune de Lucciana et dont l'Etat s'est emparé pour la construction d'un canal faisant partie des travaux de dessèchement.

Considérant que l'autorité administrative, compétente pour interpréter les décrets qui ordonnent l'exécution par l'Etat de travaux d'utilité publique, l'est également pour déterminer les sens et la portée des actes auxquels ces décrets se réfèrent, et par lesquels des propriétaires intéressés aux travaux promettent leur concours à l'Etat et en fixent les conditions, que les diverses obligations contractées par lesdits propriétaires dans les mêmes actes et pour la même cause ne sauraient être appréciés séparément et qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les engagements qui auraient pour objet des paiements de sommes d'argent ou des prestations et ceux qui seraient relatifs à des cessions de terrains, que dès lors c'est avec raison que le préfet du département de la Corse a revendiqué pour l'autorité administrative la connaissance de la contestation existant entre le sieur Cristofini et l'Etat.

(C. d'E., 5 mars 1864, Aff. Cristofini, Leb. p. 228).

Dans cette affaire le Conseil d'Etat justifie la compétence administrative par le fait que l'exécution des travaux a été ordonnée par décret et ne pose pas encore le principe de la nature administrative des offres de concours en général. Par contre le Conseil d'Etat affirme bien nettement qu'il ne saurait y avoir

de différence entre les offres en argent ou en terrains.

Bientôt le Conseil d'Etat était obligé de préciser cette affirmation un peu trop absolue et d'établir une distinction, selon que l'offre de terrains intervient en dehors d'une procédure d'expropriation, ou au cours de celle-ci, sous la forme de cession amiable.

Quand un propriétaire cède un terrain reconnu nécessaire pour l'exécution d'un travail public, conformément à la loi du 3 mai 1841, cette cession est un incident de la procédure de l'expropriation et son contentieux appartient à ce titre aux tribunaux judiciaires¹.

La cession ne fait que devancer soit le jugement d'expropriation, quand elle porte sur le transfert de propriété, soit la décision du Jury d'expropriation, quand elle porte sur la fixation de l'indemnité, soit les deux à la fois. Le Tribunal des conflits ayant par deux décisions consacré la compétence judiciaire² le Conseil d'Etat a toujours depuis fait très nettement cette distinction³.

(1) C. d'E. 15 mars 1850, Ajasson de Grandagne. C. d'E., 16 avril 1860. Aff. Tarn-et-Garonne.

(2) Tr. de conf., 11 janv. 1843. Aff. Damours S. 74. 2. 325.

(3) C. d'E., août 1843. Aff. Abadie. Leb., p. 720. « Considérant que le pourvoi du sieur Abadie est dirigé contre l'arrêté... du cons. de préf. de la Charente en tant que cet arrêté a décidé que le requérant était tenu, aux termes des offres faites par lui de céder gratuitement à la Com. de la Couronne, le terrain à lui appartenant..., considérant, que les parcelles de terrain dont il s'agit avaient été portées sur l'état dressé en vertu de l'art. 4 de la loi du 3 mai 1841, des terrains nécessaires pour l'exécution du chemin N° 11, et que c'est par une déclaration consignée audit tableau qui a servi de base à l'enquête prescrite par l'art. 5 de ladite loi, que le sieur Abadie a déclaré céder gratuitement son terrain, que, enfin, les parcelles dont il s'agit ont été comprises dans l'arrêté de cessibilité pris par le préfet à la date du 29 mai 1865; Considérant que l'offre faite par le sieur Abadie sur le tableau susvisé soumis à l'enquête avait pour objet la cession

La doctrine a en général adopté cette solution¹.

Par contre la cession avant l'acte déclaratif d'utilité publique est toujours de la compétence administrative. La jurisprudence constante du Tribunal des conflits a vaincu les résistances de la Cour de Cassation. Nous croyons qu'il n'est pas inutile d'insérer ici (notes (2), (3), (4), (5), en tout ou en partie ces

d'un terrain *reconnu nécessaire* à l'exécution du chemin N° 11, *que c'est au Tribunal qu'il appartient de reconnaître l'existence et de déterminer le sens et la portée des engagements qui pourraient résulter pour le sieur Abadie de la déclaration dont s'agit.* »

(1) Aucoc, *Ecole des Communes*, 1864, p. 37 et *Conf. sur le dr. adm.*, T. 2, N° 720. Ducrocq, *Cours de droit adm.*, 6° éd., t. 1, p. 2970, N° 3250. Laferrière, *Traité de la jurisprudence adm.*, t. 1, p. 510. Perriquet, *Travaux Publics*, t. 2, p. 185, N° 868. Christophe et Auger, t. 2, ° 1932.

(2) Tr. des Conf., 27 mai 1876 (S. 1878. 2. 223, P. cht). aff. *De Chargère*, « Considérant que l'engagement souscrit par de Chargère père pour concourir à l'établissement d'une rigole navigable entre Gaynon et Digoïn, et l'acceptation de ce concours, par le décret rendu en Conseil d'Etat le 28 août 1866 constituent un contrat ayant pour objet l'exécution d'un travail public, qu'en vertu des dispositions des lois ci-dessus..., la juridictions administrative est seule compétente pour statuer sur ces contestations auxquelles l'existence et l'exécution de ce contrat peuvent donner lieu, qu'il importe peu que l'offre de concours de de Chargère père consiste dans l'abandon gratuit des terrains lui appartenant qui seraient traversés par la rigole navigable à établir; qu'il n'y a pas lieu de distinguer les engagements de payer des sommes d'argent et ceux qui consistent en abandons gratuits de terrains. »

Remarque : cet arrêt reprenant les termes de l'arrêt Cristofini a été également rendu contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement M. Laferrière.

(3) Cass. *Guillaumin*, 18. 1. 1887, S. 1887. 1. 53, D. 1887. I. 120. « La Cour. — Attendu qu'il résulte des constatations de l'arrêt attaqué que le sieur Guillaumin avait cédé gratuitement à la commune de Saint-Maur, sous certaines conditions déterminées, les terrains nécessaires à la construction d'un pont à Leuves. ...Attendu que le contrat qui s'est ainsi formé ne peut être considéré comme un marché de travaux publics, dont il appartiendrait au conseil de préfecture de connaître, en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII en cas de contestation sur le sens et la portée des clauses de ce marché que les contrats qui ont pour objet la cession par les particuliers à des communes de terrains destinés à l'exécution de travaux publics, sous certaines conditions stipulées au profit des propriétaires, sont des contrats civils, en quelque forme qu'ils aient été passés, contrats dont il

décisions très caractéristiques qui montrent le contraste frappant entre l'interprétation littérale et sévère de la Cour de Cassation et la décision du Tribunal des conflits.

appartient aux Tribunaux Civils de déterminer le sens et la portée lorsqu'il s'élève des difficultés entre les parties sur l'exécution des clauses inscrites dans ces conventions. »

(4) Tr. des Conf. 30 juillet 1887. Leb. p. 617. Aff. *Guillaumin c/ com. de Saint-Maur*.

« Considérant que l'engagement souscrit par Guillaumin afin de concourir à l'établissement du chemin susdésigné et l'acceptation qui aurait eu lieu de ce concours et de celui d'autres particuliers par une délibération régulièrement approuvée, du Conseil municipal de St-Maur, constituent un contrat ayant pour objet l'exécution d'un travail public; que d'après les dispositions des lois susvisées, la juridiction administrative est seule compétente pour statuer sur les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'existence et l'exécution de ce contrat; qu'il importe peu que l'offre de concours de Guillaumin ait consisté dans l'abandon gratuit des terrains lui appartenant qui seraient nécessaires pour l'établissement du chemin, *que la nature de l'objet offert n'en change pas la destination et par suite ne change pas la nature du contrat, qu'il n'y a donc pas lieu de distinguer entre les engagements pris de payer des sommes d'argent et ceux qui consistent en l'abandon gratuit de terrain.* »

(5) Trib. des Conflits, 11 janvier 1890, Lebon, p. 21, Affaire *Veil c/Commune de Bône*.

« Le Tribunal des Conflits,

Vu les lois des 16-24 août 1790, tit. II, art. 13 et du 16 fructidor, an III.

Vu l'arrêté du Président du Conseil chargé du pouvoir exécutif, en date du 9 déc. 1848, portant organisation de l'administration générale en Algérie, notamment l'art. 13; Vu la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4; Vu l'arrêté réglementaire du 30 déc. 1848, sur les conflits d'attributions en Algérie; Vu le règlement du 26 oct. 1849 et la loi du 24 mai 1872;

Sur la régularité du conflit :

Considérant que les exceptions d'incompétence proposées par les parties ne peuvent suppléer le déclinatoire qui, d'après l'arrêté ci-dessus visé du 30 déc. 1848, doit être présenté par le préfet; que c'est sur l'exception d'incompétence soulevée par la commune de Bône, que le tribunal civil de Bône a rendu son jugement du 30 déc. 1887, confirmé ultérieurement par l'arrêt de la Cour d'Alger, en date du 5 déc. 1888, dès lors, et tant qu'il n'avait pas été statué au fond, sur la demande du sieur Weil, le Préfet, encore investi du droit d'élever le conflit, était recevable à présenter le déclinatoire;

Sur la compétence :

Considérant, que, par assignation donnée le 24 sept. 1887 à la commune de Bône devant le tribunal civil de ladite ville, le sieur

Remarquons que quel que soit le Tribunal compétent, la nature du contrat reste la même. Ceci résulte

Weil se plaignait d'éboulements survenus dans sa propriété, à la suite de la construction du chemin vicinal N° 15, dite « route de la Corniche », et qu'il réclamait la condamnation de la commune : 1° à l'exécution de certains travaux de consolidation destinés à faire disparaître les conséquences de l'accident survenu et à en prévenir le retour; 2° à une indemnité de 5,000 frs à titre de dommages-intérêts;

Considérant qu'à l'appui de sa demande, le sieur Weil invoquait divers arrangement survenu au cours d'une instance en référé, au mois d'octobre 1885, et consigné dans un procès-verbal d'expertise, qu'il soutenait que la commune s'était engagée, par une clause de ce dernier acte, à construire les travaux visés par l'assignation, et qu'il se bornait ainsi à poursuivre l'exécution d'un contrat de droit commun, relevant de la juridiction ordinaire;

Considérant que les conventions précitées, dont la validité est d'ailleurs en partie contestée par la commune, ont pour origine et pour base la cession faite en 1880 par le sieur Veil de certaines parcelles de terrains en vue de concourir à l'exécution du chemin public communal « dit route de la Corniche »; que par suite, c'est à la juridiction administrative qu'il appartient de connaître des difficultés relatives à l'existence et à l'exécution de ces conventions;

Considérant, en effet, qu'en vertu des dispositions ci-dessus visées, cette juridiction est seule compétente pour statuer sur les contestations auxquelles peuvent donner lieu les contrats d'offres de concours en vue de l'exécution d'un travail public; qu'il importe peu que ces offres consistent dans l'abandon gratuit de terrains, que la nature de l'objet offert n'en change pas la destination, et par suite ne change pas la nature du contrat; qu'il n'y a donc pas lieu de distinguer entre les engagements pris de payer les sommes d'argent et ceux qui consistent en abandon gratuit de terrains;

Considérant, d'ailleurs, que les éboulements qui ont motivé la demande du sieur Weil survenus à la suite de la construction du chemin vicinal N° 15 et qu'ils se rattachent ainsi directement à l'exécution d'un travail public.

Que dès lors, ladite demande, envisagée au point de vue de la cause première des dommages allégués rentre encore dans la compétence du conseil de préfecture, par application de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII.

Considérant que, dans ces conditions, c'est avec raison que le préfet du département de Constantine a revendiqué pour l'autorité administrative la connaissance du litige porté devant le tribunal de Bône.

Article Premier. — L'arrêté de conflit du 10 juillet 1889 est confirmé;

Art. 2. — Sont considérés comme non avenus : 1° les jugements du tribunal civil de Bône, en date du 30 déc. 1887 et du 8 mai 1889 ainsi que l'arrêt de la Cour d'Alger du 5 déc. 1888; 2° L'exploit d'assignation en date du 24 sept. 1887, etc... »

très clairement de l'arrêt du 19 nov. 1927 du Tribunal des Conflits (Aff. comm. de Vorey) ¹.

Il importe peu — suivant cet arrêt — que l'abandon de terrain ait été précédé d'une déclaration d'utilité publique du travail si la cession de terrain n'émane pas du propriétaire originaire et ne doit être rattachée à la procédure de l'expropriation. La cession amiable reste donc toujours en principe une offre de concours, mais lorsqu'elle constitue un incident de la procédure d'expropriation elle est de la compétence des tribunaux judiciaires.

La compétence administrative en cas de cession de terrains effectuée en dehors d'une procédure d'expropriation est loin de rencontrer la même approbation de la doctrine que la compétence judiciaire des cessions amiables. Si MM. Aucoc (loc. cit.), Laferrière (op. cit., p. 511) et Hauriou (Notes d'arrêts 1929 t. 3, p. 403) sont partisans de la compétence admi-

(1) Tr. de Conf. 19 nov. 1927. Aff. comm. Vorey Sir. 1928. 3. 33. Le Tr. des Conf. Considérant que la commune de Vorey s'est engagée à acquérir les immeubles nécessaires à l'élargissement de la route nationale N° 103, de Lavoulte au Puy, et à remettre à l'Etat, libre de toutes charges et débarrassé de tous matériaux, le terrain à incorporer à la voie publique, et que de son côté l'Etat s'est engagé à payer à la commune la valeur de ce terrain nu, considérant que la juridiction administrative est seule compétente pour statuer sur les contestations auxquelles peut donner lieu cette convention, qui est un contrat d'offres de concours en vue de l'exécution d'un travail public; qu'il importe peu, d'une part, que ces offres consistent dans l'abandon gratuit de ces terrains, que la nature de l'objet offert n'en change pas la destination, et, par suite, ne change pas la nature du contrat, qu'il n'y a donc pas lieu de distinguer entre les engagements pris de payer des sommes d'argent et ceux qui consistent en abandon de terrains, qu'il importe peu, d'autre part, que cet abandon ait été précédé d'une déclaration d'utilité publique du travail auquel la commune de Vorey a ainsi concouru, qu'en effet la cession de terrain émane, non des propriétaires originaires, mais de ladite commune et ne saurait dès lors se rattacher à la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

nistrative, MM. Ducroc (loc. cit.), Perriquet (loc. cit.) et Chauveau (Journal du droit adm., 1864, p. 332 s) se prononcent pour la compétence des Tribunaux judiciaires.

En faveur de la compétence administrative, M. Hauriou fait observer qu'ici il ne se pose pas une question de propriété. On ne peut plus invoquer le principe que les tribunaux judiciaires sont gardiens de la propriété individuelle. Cette propriété est aliénée, le propriétaire ne peut plus réclamer, que les droits qu'il a acquis en échange (loc. cit.).

Quant à M. Jèze, il critique la distinction même entre les cas de travaux publics proprement dits et les cas d'expropriation, et il réclame dans toutes les hypothèses la compétence des tribunaux administratifs (Contrats Administratifs, p. 179).

Il reproche à la jurisprudence de s'efforcer de concilier les textes sur la compétence : art. 4, loi du 28 pluviôse an 8, sur la compétence des Conseils de Préfecture en matière de travaux publics; lois du 8 mars 1810 et du 3 mai 1841 sur la compétence des tribunaux judiciaires en matière d'expropriation.

Nous croyons que cet effort, loin d'être critiquable, est au contraire tout à l'honneur des tribunaux. Nous estimons en effet que si la jurisprudence peut élargir des textes trop restreints et doit sans se tenir à une interprétation littérale, appliquer les principes généraux du droit, elle ne saurait, sous prétexte d'interprétation ou en se basant sur une prétendue théorie, aller à l'encontre de textes formels et supprimer ainsi les garanties exceptionnelles que le législateur a voulu accorder en matière d'expropriation.

B) *Modalités des subsides.*

Nous avons déjà indiqué que l'offre de concours tout en étant bénévole, n'est pas, d'une façon générale, désintéressée. Le promettant attend le plus souvent de la réalisation des travaux un avantage personnel. Mais son engagement devient définitif par l'acceptation, et il ne saurait demander ultérieurement d'être déchargé des obligations qu'il a prises, sous prétexte que les travaux ne lui procureraient pas les avantages qu'il a escomptés. En effet, l'erreur dans les motifs ne peut affecter la validité de l'acte. Il en est autrement quand il s'agit d'une véritable condition.

Pour apprécier la validité et l'effet de ces conditions, et étant donné la similitude entre les offres de concours et les donations avec charge, il y aura lieu d'appliquer en principe les dispositions du droit civil.

Les conditions impossibles et celles qui sont contraires aux lois ou aux bonnes mœurs devraient être réputées non écrites, conformément à l'article 900 du Code Civil; sauf lorsque la condition a été la cause impulsive et déterminante de la libéralité, dans ce cas la disposition entière est frappée de nullité¹.

(1) Dalloz, *Répertoire*. Dispositions à titre gratuit N° 15. C. d'E., 23 juillet 1919, *commune de Helleville*. Leb. p. 659.

Préfet du Doubs et Ministère de l'Instruction Publique c/Petit. Le Conseil d'Etat, Vu les lois du 9 déc. 1905, et du 2 janv. 1907; Vu la loi du 28 pluv. An VIII, art. N° 4;

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment du rapport des experts, que les sommes effectivement versées, à titre de fonds de concours, par l'archevêque de Besançon pour les travaux effectués de 1896 à 1903 à l'archevêché de Besançon, se sont élevées au total à 29.331 frs 86; que cette somme était destinée à améliorer, pour lui et ses successeurs, l'aménagement du palais archiépiscopal, qui était affecté à leur habitation person-

Nous allons examiner successivement quelles sont les formes dans lesquelles les conditions doivent être stipulées, quelles sont les personnes qui peuvent invoquer leur inexécution, enfin quelles sont les conditions les plus usuelles et quelle est la sanction de leur inexécution.

Les conditions doivent être expressément stipulées et portées à la connaissance de l'Administration, avant l'acceptation des offres¹. Elles peuvent être stipulées ou modifiées même ultérieurement aux offres, pourvu que ce soit avant l'acceptation². Si par suite du refus de l'Administration d'accepter ces conditions, l'accord des parties ne peut se réaliser, les offres ne sont point valables.

Bien entendu les souscripteurs ont la faculté de re-

nelle; que cette affectation, *condition impulsive et déterminante* des souscriptions du sieur Hubert Petit, a cessé de subsister après la loi du 9 déc. 1905 complétée par la loi du 2 janv. 1907; que l'inexécution de ladite condition doit, par suite, en l'absence de toute disposition législative expresse qui y fasse obstacle, entraîner le remboursement des souscriptions, sous déduction toutefois de la somme représentant l'utilisation de l'immeuble dont s'agit, qu'il sera fait une exacte appréciation de la somme à rembourser au requérant, en la fixant à 25.000 frs;

Article premier. — Le recours du préfet du département du Doubs est rejeté;

Art. 2. — L'Etat français paiera au sieur Petit une somme de 25.000 frs.

Con. d'Et. 26 nov. 1926. M. Gélinet rapp. Ripert commis. du gouv. Cartault et Coutard av.

(1) C. d'E., 15 fév. 1851, Leb. p. 112; C. d'E., 27 juin 1884, Leb. p. 542; C. d'E., 6 déc. 1889; Leb., p. 1135.

(2) Un particulier, qui a déclaré souscrire pour la construction d'une église, mais qui — *antérieurement* au moment où la liste de souscription ouverte par le curé a été soumise à l'administration municipale, et où les offres ont été acceptées par celle-ci, a déclaré par acte signifié au Maire, qu'il n'entendait payer *qu'à certaines conditions* (notamment condition d'emplacement de l'église), — n'est pas tenu d'acquitter sa souscription, si ces conditions n'ont pas été remplies. C. d'E. 4 février 1869, aff. Com. de St-Denis le Chossou, leb. 1869, p. 102.

tirer les conditions et de rendre leurs engagements purs et simples. Mais après l'acceptation, le souscripteur est dans l'impossibilité d'imposer de nouvelles conditions¹ et notamment un délai d'exécution².

L'acceptation des offres pouvant être tacite, à plus forte raison l'acceptation des conditions peut-elle être implicite³.

Seul le promettant et ses ayants-cause sont fondés à se prévaloir des conditions stipulées, à l'exclusion de toute autre personne et notamment à l'exclusion du cessionnaire de l'immeuble, alors même que l'offre de concours a été faite en tout ou en partie dans l'intérêt de cet immeuble. L'offre de concours est un contrat personnel, non réel.

Remarquons que le souscripteur peut stipuler une condition dont lui seul pourrait profiter à l'exclusion de ses ayants-droit. Un droit de contrôle ou de direction personnelle des travaux par exemple. Dans ce cas là, si la condition se réalise du vivant du souscripteur, ses ayants-droit sont tenus, mais si la condition par suite du décès du promettant ne pouvait être envisagée par personne, les ayants-droit peuvent invoquer l'art. 1122 du C. Civ. suivant lequel : « on est censé avoir stipulé pour soi et pour ses héritiers

(1) C. d'E., 31-III-1882, *aff. Maillebien*, Leb. 1182, p. 303.

(2) Lorsqu'une souscription en vue d'un travail communal projeté a été consentie *sans condition de temps* et a été acceptée par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet et dont le souscripteur a eu connaissance, le souscripteur ne peut la retirer ou la réduire, faute par la commune d'avoir exécuté le projet dans *le délai* qui lui avait été imparti par des lettres de mise en demeure postérieurement adressées au maire. C. d'E. 7 janvier 1858, *aff. Sicard*. Leb., p. 30.

(3) C. d'E., 6 décembre 1889, *aff. département de la Gironde*. Leb. 1135.

et ayants-cause, à moins que le contraire ne soit exprimé ou ne résulte de la nature de la convention », et se refuser de supporter les charges dont la contre-partie ne peut plus être obtenue.

Les conditions stipulées par le promettant peuvent être très diverses. Elles doivent être rigoureusement exécutées. Mais le Conseil d'Etat tout en exigeant l'interprétation *stricto-sensu* des clauses stipulées, n'exige tout de même pas l'application littérale des formes dans lesquelles la condition a été formulée. Conformément aux principes généraux du droit public, le Conseil d'Etat recherche l'intention commune des parties¹. Si, l'inexécution n'ayant qu'une importance restreinte, le promettant a pu recevoir satisfaction, le

(1) C. d'E., 27 juin 1913, aff. L'Etat contre ville de Toulouse. Leb., p. 787.

Le Conseil d'Etat. — Vu la loi du 28 pluviôse an VIII;

Considérant qu'il résulte des termes de la convention passée, le 13 nov. 1898, entre le département de la guerre et la Ville de Toulouse, que l'engagement pris par l'Etat, en échange de la subvention de 800.000 frs, promise par la ville, consistait à loger deux quatrièmes bataillons dans les bâtiments pour la construction desquels celle-ci offrait son concours, mais qu'il n'a pu entrer dans la *commune intention* des parties contractantes que l'Etat restituerait à la ville la subvention fournies, dans le cas où le maintien de ces unités serait rendu impossible, par suite de changements apportés à l'organisation militaire;

Considérant que deux quatrièmes bataillons ont été installés à Toulouse jusqu'au moment où ils ont été supprimés, en exécution de la loi du 30 janv. 1907; qu'ainsi l'Etat a rempli complètement ses obligations, et que, par suite, le ministre de la guerre est fondé à soutenir que c'est à tort que le Conseil de Préfecture a condamné l'Etat à rembourser à la ville de Toulouse la subvention qu'elle lui avait versée;

Article premier. — L'arrêté est annulé;

Art. 2. — La réclamation formée par la ville de Toulouse devant le conseil de préfecture et tendant à la restitution d'une subvention de 800.000 frs par elle versée à l'Etat est rejetée.

Du 27 juin 1913. Cons. d'Etat. MM. Ripert rappor.; Riboulet, comm. du gouv.; Regray et Tétrau, av.

Conseil d'Etat n'hésitera point à valider la convention ¹.

De même l'engagement sera maintenu, lorsque la condition n'a pu être réalisée par suite d'événements de force majeure ² et à plus forte raison lorsque c'était le souscripteur lui-même qui a empêché la réalisation des conditions.

Le promettant doit exiger l'exécution de la condition dans les délais de droit commun. L'action peut être intentée même après l'exécution des travaux, sans cela il serait facile à l'Administration d'éviter tout recours en brusquant l'exécution des travaux ³.

L'exécution des travaux est certainement la condition la plus importante. Si elle n'était pas stipulée, nous ne nous trouverions plus en présence d'une offre de concours, mais d'une donation pure et simple ⁴.

La sanction de l'inexécution des travaux est la révocation des offres ⁵. Si l'inexécution n'est que par-

(1) C. d'E., 27 nov. 1885. Aff. *Commune de St-Laurent sur Goire*. Leb. p. 899. C. d'E., 17 nov. 1899, Aff. *Commune de Moresstel* et aff. *Commune de Pagnès*. Leb., p. 655; C. d'E., 15 fév. 1901, Aff. *Charles Dupont c/Commune d'Asnières et préfet de la Seine*. Leb., p. 192.

(2) C. d'E., 1^{er} décembre 1882. Leb., p. 980.

(3) C. d'E., 8 décembre 1853. Leb., p. 1301.

(4) C. d'E., 27 janvier 1911, *Dignat*. Leb. 96 : « Ces conventions... ne présentaient nullement, en dépit de l'expression employée par erreur dans l'arrêt préfectoral... le caractère d'un contrat d'offre de concours, les travaux d'amélioration de la Garonne en vue desquelles elles étaient passées ne comportant aucun avantage pour le soumissionnaire qui n'en avait pas fait une condition de son engagement ».

(5) « Jugé dans l'espèce, que les conditions mises par un particulier à la souscription par lui promise pour l'exécution d'un pont sur un chemin vicinal, n'avaient pas été accomplies, et que dès lors, c'est à tort que le dit particulier avait été condamné à acquitter une portion quelconque de l'engagement par lui souscrit. » C. d'E., 8 décembre 1853. Leb., p. 1031.

tielle, l'offre pourra être réduite, alors même que l'Administration aurait agi sans négligence¹.

L'inexécution des conditions peut donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts au souscripteur².

Les conditions concernent, le plus souvent, le délai de l'exécution des travaux et le tracé d'une voie de communication. Elles n'entraînent la résolution de la souscription que quand elles en constituent la condition impulsive et déterminante.

La condition que les travaux soient exécutés dans un délai déterminé, est une des plus importantes.

Elle ne se présume point et doit être stipulée expressément³.

La jurisprudence admet largement que l'exécution des travaux dans un délai déterminé soit la condition déterminante de l'offre⁴. Mais les modifications apportées au projet d'un chemin de fer et les courts retards survenus dans l'exécution des travaux, peuvent, à raison des circonstances de l'affaire, être considérés comme n'entraînant pas l'annulation d'une souscription consentie par un particulier, alors que le délai stipulé n'était pas une condition essentielle

(1) « Dans l'espèce, les conditions mises par un particulier à sa souscription, n'ayant pas été accomplies en totalité, sans que le fait toutefois put être imputé à la négligence de l'administration, — jugé que le dit particulier ne devait être condamné à payer qu'une portion de sa souscription ». C. d'E., 23 juin 1853, Leb., p. 615. Aff. Germain c/Préfet du Jura.

(2) C. d'E., 18 novembre 1855. Aff. Gau-Bosc. Leb., p. 786.

(3) C. d'E., 17 janvier 1858. Leb. p. 30.

(4) « Jugé, que la subvention n'est pas due lorsque les travaux d'un chemin de fer n'ont pas été commencés dans les délais stipulés par le souscripteur, alors même qu'il avait été procédé à quelques travaux indiquant au moins les velléités de l'Administration. Les travaux entrepris avaient d'ailleurs été interrompus au bout de peu de temps. » C. d'E., 5 janvier 1883. Leb. p. 19.

et déterminante de l'obligation contractée. Dans l'espèce le souscripteur a obtenu les avantages en vue desquels il a souscrit et le retard avait déjà motivé une réduction de la subvention¹.

S'inspirant des principes d'équité qui dominent le droit public, le Conseil d'Etat a décidé que même si aucun délai déterminé n'a été prévu, un retard excessif peut motiver la révocation de l'offre, si les changements survenus modifient le résultat recherché².

Le mode d'exécution des travaux ne saurait être indiqué par le promettant — sauf stipulation expresse — alors même — soit que les travaux ont été exécutés par une autre administration³, soit que des modifications ont été effectuées au cours des travaux⁴. Mais si les modifications apportées détruisent les légitimes espérances qui avaient déterminé l'offre de concours, la convention deviendra sans cause et sera annulée⁵.

(1) « La demande en réduction d'un contrat de subvention en vue de la construction d'un chemin de fer, fondée sur l'inexécution d'une des clauses de ce contrat (dans l'espèce de ce que le chemin de fer n'aurait pas été terminé à l'époque fixée) doit être rejetée, si cette clause n'était pas *essentielle et déterminante* de l'obligation ». C. d'E., 16 mai 1884, Aff. *Rogerie*, Leb. p. 399; C. d'E., 13 mai 1887, idem. Leb. p. 404.

(2) C. d'E., 24 novembre 1876. D. P. 785. 460.

(3) C. d'E., du 12 juillet 1901.

(4) « Jugé dans l'espèce, par appréciation des circonstances et du contrat, que les requérants n'avaient subordonné l'effet de leurs souscriptions pour la construction d'un hospice à *aucune condition* tirée, soit de l'exécution des plans proposés soit du choix de l'emplacement désigné pour la construction de cet établissement, et que dès lors, ils n'étaient pas fondés à prétendre qu'ils étaient dégagés de leurs engagements à raison des modifications ultérieurement apportées dans les plans primitifs et dans l'emplacement de l'hospice. ». C. d'E..., 1855, Leb. p. 37.

(5) Le Conseil d'Etat... « Décide que la souscription d'un particulier pour contribuer à la rectification d'une route départe-

Lorsque le mode d'exécution des travaux a été soumis à certaines conditions précises, notamment en ce qui concerne le tracé d'une voie de communication, toute modification essentielle est interdite, mais il suffit que le promettant ait obtenu pleine satisfaction.

La création d'une gare ou d'une station est une condition très fréquente. Si l'emplacement est changé, la subvention n'est pas due. La jurisprudence est très sévère sur ce point¹.

Bien entendu, l'offre serait maintenue, si le changement ne porte que sur des points accessoires. Par exemple la gare créée ne portait pas exclusivement le nom de la commune².

Nous pouvons encore citer parmi les diverses conditions examinées par la jurisprudence, celle concernant la vue³, les réserves, l'eau pour l'usage personnel⁴, la clause d'agrément du receveur, dans le cas d'offre de concours pour un bureau télégraphique ou téléphonique⁵.

mentale dans l'intérieur d'une ville, lorsqu'elle a eu pour motif les avantages qui devaient résulter des travaux pour son immeuble, devient sans cause, si par une modification apportée postérieurement aux plans, cet immeuble a été exproprié, et qu'en conséquence, l'héritier du souscripteur est fondé à refuser de l'acquitter. » C. d'E., 21 juillet 1870, Leb. p. 919.

(1) C. d'E., 17 nov. 1899. Leb. p. 655 (dans l'espèce la gare a été réclamée entre deux villages, l'engagement a été résilié bien qu'en fait la gare fut plus rapprochée de la commune prometteuse qu'on ne l'avait prévu d'abord)

(2) C. d'E., 26 février 1897, Leb. p. 182.

(3) Le Conseil d'Etat a jugé qu'un particulier qui a souscrit pour la démolition d'une maison a droit à la restitution de sa souscription quand la commune a laissé subsister un plan de mur le privant des avantages de vue, en vue desquels il avait consenti ladite souscription. C. d'E., 1878. D. P. 82. 3. 30.

(4) C. d'E., 28 juillet 1899. Leb. p. 886.

(5) C. d'E., 6 mars 1908. D. P. 1910. 3. 30.

SECTION III.

L'OFFRE DE CONCOURS
CONSTITUE UN CONTRAT PERSONNEL A CELUI QUI LE SIGNE
ET A SES HÉRITIERS OU AYANTS-DROIT,
ET NE SUIV PAS DE PLEIN DROIT L'IMMEUBLE
AU PROFIT DUQUEL IL AURAIT ÉTÉ PASSÉ.

Aucune difficulté si la prestation promise consiste en argent. En cas d'offre de terrains, le problème revêt deux aspects :

1° L'auteur de l'offre n'ayant pas exécuté l'obligation qu'il avait contractée, contre qui l'action tendant à la réalisation de l'offre doit-elle être dirigée ?

Le Conseil d'Etat a décidé (26 juillet 1918 Leb p. 750) dans un cas où l'auteur de l'offre était décédé, que l'offre en raison de son caractère personnel n'a pas eu pour effet de grever d'une charge réelle la parcelle litigieuse et que l'action d'une commune tendant à la réalisation de l'offre doit être dirigée, non contre le légataire particulier des immeubles lequel détient le terrain qui a été offert, mais contre le légataire universel représentant la personne du défunt.

2° « Quand une offre de concours, *réalisée en terrains*, a été faite par un propriétaire en vue de l'exécution de travaux publics et que le propriétaire vend la propriété dans l'intérêt de laquelle il est censé avoir fait son offre, est-ce lui ou ses héritiers qui ont qualité pour discuter l'offre ou bien est-ce l'ac-

quéreur de l'immeuble qui est substitué de plein droit en leur lieu et place » ?¹.

En cas de stipulation expresse dans l'acte de vente, transmettant à l'acquéreur le droit de réclamer l'exécution des obligations résultant de l'offre de concours, l'acquéreur aurait sans contestation possible, qualité pour agir comme ayant-cause du souscripteur.

Mais est-il recevable en sa seule qualité de propriétaire à formuler la même prétention ?

Remarquons qu'en cas d'offres en argent, et même si l'offre a été faite dans l'intérêt d'une propriété, on n'a jamais prétendu que l'acquéreur de l'immeuble aurait le droit de réclamer, en cette seule qualité, l'exécution des obligations qui incombent à l'Administration.

Dans l'hypothèse de l'offre consistant en terrains, M. Romieu a très vivement combattu cette prétention, contre laquelle il a présenté toute une série d'arguments².

1) Il est impossible de changer la nature du contrat suivant que l'offre aura été faite en argent ou en terrains. En effet, le contrat est de même nature, le but que l'on veut atteindre est le même, on souscrit en vue du même résultat pour les propriétés intéressées. Toute distinction serait illogique.

2) « On ne saurait attacher de plein droit à un immeuble les engagements qu'un propriétaire croit devoir prendre pour l'exécution de travaux publics d'intérêt général, qu'il est libre de prendre ou de ne

(1) Conclusions de M. Romieu; Commissaire du Gouvernement dans l'affaire Gau-Bosc. C. d'E., 9 mars 1906. Leb. p. 224.

(2) M. Romieu, loc. cit.

pas prendre et qui, dès lors, ne sont pas des accessoires nécessaires de l'immeuble, même si la propriété doit en retirer certains avantages. »

3) « Très souvent, le contrat d'offre de concours a pour objet tout à la fois la cession de terrains qui sont fournis à prix réduit ou gratuitement et le versement d'une somme d'argent. La même solution s'impose lorsque l'offre de concours est faite en terrains que lorsqu'il s'agissait de subvention en argent. »

4) Les droits et obligations autres que ceux résultant des servitudes légales, des servitudes apparentes et continues ou établies par destination de père de famille, doivent être énoncés dans l'acte de vente afin que l'acquéreur puisse les connaître.

5) Il est très difficile de savoir si une offre de concours a été faite *uniquement* dans l'intérêt d'un immeuble. « Souvent il n'y a eu qu'une pure libéralité, ainsi pour des constructions d'églises; le but même intéressé, peut être multiple : celui qui souscrit l'offre avait une situation notable dans le pays, à laquelle il tenait à faire honneur, ou bien il avait quelque arrière-pensée politique, ou bien il a songé à quelques avantages d'ordre général, par exemple en cas de création d'un chemin de fer ».

6) La situation respective du souscripteur ou des héritiers et de l'acquéreur soulèverait des difficultés considérables.

Dans l'affaire Gau-Bosc le Conseil d'Etat a décidé d'une façon péremptoire que : « le sieur Gau-Bosc qui a acheté..... le domaine ayant appartenu au sieur R. (souscripteur de l'offre de concours) n'est pas rece-

vable en la seule qualité d'acquéreur et en l'absence de toute stipulation dans l'acte de vente, à réclamer l'exécution des obligations qui résulteraient pour l'Administration du contrat d'offre de concours consenti..... par le sieur R. » ¹

SECTION IV.

CONDITIONS DE VALIDITÉ DES OFFRES DE CONCOURS.

Les règles de capacité diffèrent selon qu'il s'agit de particuliers ou de personnes morales privées ou publiques.

Tout particulier ayant la libre disposition de ses biens peut les offrir en vue de l'exécution d'un travail public. La souscription étant considérée comme un acte de disposition, le tuteur devra se faire autoriser par le Conseil de famille et pour une offre en immeuble l'homologation du Tribunal serait nécessaire.

Le prodigue ne peut offrir ses biens sans l'assistance de son conseil judiciaire.

Sous le régime de la communauté, le mari, seul administrateur des biens, peut disposer de l'argent, mais il ne pourra offrir des immeubles de la communauté ou les immeubles personnels de sa femme sans le consentement de celle-ci.

Sous le régime dotal, le mari a encore seul l'administration des biens dotaux pendant le mariage. Il

(1) En sens contraire, C. d'E., 24 mai 1901. *Danos*, Leb. p. 502. Il s'agissait d'une souscription d'arrosage.

a donc le droit de souscrire une offre en argent. Mais les immeubles constitués en dot ne peuvent être aliénés et ne peuvent par conséquent offerts en subvention, pendant le mariage, ni par le mari ni par la femme, ni par les deux époux conjointement, sauf lorsque l'aliénation en a été permise par le contrat de mariage.

Les personnes morales privées disposant d'une patrimoine propre peuvent librement faire des offres de concours alors même que les travaux ne se rattachent pas directement au but que ces établissements se sont proposés.

Par exception les ressources des établissements publics et d'utilité publique, ont le plus souvent une destination déterminée et les offres de concours ne leur sont permises que si le travail en question se lie directement au but même de ces établissements.

Cette solution s'applique notamment aux associations syndicales.

Les personnes morales publiques comme l'Etat, les départements et les communes peuvent librement faire des offres de concours sous le contrôle habituel auquel leur budget est soumis.

Au nom de l'Etat les subventions sont accordées en principe par le ministre compétent, sauf la compétence particulière du préfet pour les cessions de terrains en vue de travaux de voirie. Remarquons que si l'offre est faite en terrains, on devra respecter les règles du changement d'un bien domanial.

Les offres de concours des départements sont décidées par le conseil général et celles des communes

par le conseil municipal. L'approbation de la délibération du conseil municipal par l'autorité supérieure est nécessaire, sauf lorsque la subvention est prélevée sur les fonds libres. Cette approbation peut être implicite.

Aucune forme solennelle n'est exigée pour la validité des offres. Elles peuvent résulter d'un acte authentique, d'une simple lettre missive ou de l'opposition d'une signature sur une liste de souscription¹. Le montant de la subvention doit être indiqué avec précision, souvent les souscripteurs s'engagent à supporter une quote-part déterminée de la dépense. L'emploi de formules peu précises ayant provoqué de nombreux procès, le Ministre des Travaux publics en vue de remédier à cet état de choses adresse à la date du 8 septembre 1933 une circulaire suivante aux Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées :²

(1) C. d'E., 22 juin 1877. D. P. 77. 3. 86; C. d'E., 12 février 1892. Leb., p. 147.

(2) Paris, le 8 septembre 1933. — Le Ministre, à M, Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, à

Les engagements qui sont pris par les collectivités locales intéressées de contribuer dans une proportion déterminée aux frais d'exécution des travaux intéressant les ports maritimes ou les voies navigables sont en général ainsi formulés :

« ...engagement de participer dans la proportion de N % du « montant des dépenses réelles, tel qu'il sera déterminé par « l'Administration après apurement définitif des comptes ».

Ils sont d'ailleurs accompagnés, dans la plupart des cas, de l'indication soit de l'évaluation des dépenses prévues, au moment où ils sont souscrits, soit du montant de la contribution à verser, selon cette évaluation.

Il m'a paru que, sans modifier en rien la nature et la portée des engagements de concours financiers pris dans ces conditions, il convenait d'en préciser davantage les termes afin d'éviter, autant que possible, des difficultés d'interprétation comme l'expérience a montré qu'il pouvait s'en produire, notamment lorsque les dépenses faites sont supérieures aux estimations des avant-projets.

D'après l'avis du conseil général des Ponts et Chaussées, je

Nous avons déjà indiqué (chap. II sec. I) que avant l'acceptation, l'offre est un engagement unilatéral. Elle n'oblige pas le souscripteur tant qu'elle n'a pas été acceptée. Elle peut être rétractée ou modifiée jusqu'à l'acceptation.

L'acceptation peut être expresse ou implicite¹ en cas de décès du promettant survenu avant l'accep-

vous invite à exiger strictement que les offres de concours soient, dorénavant, formulées littéralement suivant la formule ci-dessous, sans aucune addition, restriction ni réserve;

« ...engagement de participer aux dépenses effectives, telles « qu'elles résulteront de l'apurement définitif des Comptes par « l'Administration, dans la proportion de N %, *quelles que soient* « *les augmentations de dépenses résultant soit de difficultés ren-* « *contrées dans les travaux, soit de toutes autres circonstances.* »

En outre, les évaluations de dépenses figurant soit dans les pièces de correspondance destinées à provoquer des offres de concours, soit dans l'engagement du souscripteur, soit dans l'acte notifiant l'acceptation de cet engagement, devront systématiquement être accompagnées de mentions appropriées indiquant nettement qu'il s'agit seulement d'évaluations *provisoires*.

Vous devrez également tenir compte des présentes instructions au cas de concours financier à souscrire par une personne privée acceptant de fournir une fraction déterminée du coût des travaux à l'exécution desquels elle est intéressés.

Pour le Ministre et par autorisation, le Conseiller d'Etat, Directeur des Voies Navigables et des Ports Maritimes : P. H. WATIER.

(1) Décidé que la délibération par laquelle le Conseil municipal d'une commune avait voté une certaine somme pour contribuer aux dépenses d'établissement par l'Etat d'un port de refuge et de commerce avait été *implicitement approuvée* par la loi portant ouverture du crédit complémentaire nécessaire pour couvrir lesdites dépenses, — et que les conditions sous lesquelles le Conseil municipal avait promis son concours ayant d'ailleurs été accomplies, il y avait lieu de condamner la commune au paiement de la somme promise en son nom par la délibération dont il s'agit. C. d'E., 2 fév. 1854, Leb., p. 72. — L'engagement pris par le maire et par le conseil municipal d'une ville envers une Compagnie de Chemin de fer, de payer une certaine somme et d'opérer, aux frais de la ville, l'enlèvement d'un certain cube de terre, pour le cas où la Compagnie établirait la gare des voyageurs dans l'enceinte de la ville, sur un emplacement déterminé, est valable et obligatoire pour la ville même en l'absence d'un acte spécial et exprès de l'autorité supérieure qui l'approuve *s'il résulte de l'ensemble des circonstances dans lesquelles l'engagement a été pris et de l'exécution totale ou partielle qu'il a reçue*, que l'autorité administrative l'a sanctionné dans son principe et dans son exécution. C. d'E., 1863. Leb. 399; C. d'E., 15 nov. 1851, Leb., p. 674.

tation, l'offre ne devient pas caduque et, faute d'une rétractation expresse des héritiers, elle peut encore être acceptée par l'Administration.

Une fois l'offre acceptée, l'engagement du souscripteur devient définitif. La jurisprudence exige que l'acceptation intervienne dans un délai raisonnable. C'est une question de fait, que le Conseil d'Etat apprécie surtout en tenant compte des modifications qui pouvaient se produire depuis la promesse. La notification de l'acceptation est une mesure prudente mais aucune loi ou règlement n'y oblige l'Administration¹.

L'acceptation de l'offre de concours doit émaner de l'autorité ayant qualité pour engager l'administration à laquelle elle est adressée. Les offres faites à l'Etat seront donc acceptées expressément par le ministre compétent, ou implicitement par l'approbation donnée par une loi ou par un décret à l'exécution des travaux et prenant acte des subventions recueillies. Les offres faites aux départements doivent être acceptées par le conseil général tandis que le conseil municipal décidera de l'acceptation des offres faites aux communes, notamment en faveur des chemins vicinaux. Pour les offres faites en vue de l'établissement des chemins de grande communication et d'intérêt commun, l'acceptation doit émaner du préfet². Les établissements publics acceptent ces

(1) C. d'E., 21 février 1867, Leb., p. 187; C. d'E., 24 avril 1918, Leb., p. 358.

(2) C. d'E., 21 juillet 1870, Leb., p. 921; C. d'E., 13 février 1880, Leb., p. 161; C. d'E., 31 mars 1882, Leb., p. 303; C. d'E., 23 nov. 1883, Leb., p. 853; C. d'E., 15 février 1901, Leb., p. 192.

offres par l'intermédiaire de l'organe chargé de contracter en leur nom.

Nous remarquerons que, de même que l'acceptation, la rétractation peut être expresse ou implicite. Il en est ainsi par exemple lorsque le souscripteur a aliéné tous ses terrains y compris la parcelle dont il avait offert la cession¹.

SECTION V.

EFFETS DES OFFRES DE CONCOURS

Nous devons distinguer quant aux effets de l'offre acceptée entre la situation du promettant et celle de l'Administration. Nous savons en effet que si le souscripteur est irrévocablement lié par l'acceptation de son offre, l'Administration n'accepte qu'en conservant son entière liberté d'action. Nous examinerons successivement la situation du souscripteur (a) de ses héritiers ou ayants-droits (b), et celle de l'Administration (c).

(1) Les offres faites par les particuliers pour concourir à la construction des chemins vicinaux de grande communication deviennent définitives et irrévocables par l'effet de la décision que le préfet est appelé à prendre conformément à l'art. 7 de la loi du 2 mai 1836. En conséquence, il est loisible auxdits particuliers de retirer leurs offres tant qu'il n'a pas été statué par le préfet. C. d'E., 15 février 1851, aff. *Cretté*, Leb., p. 112.

La souscription consentie pour l'exécution d'un chemin vicinal intéressant plusieurs communes est régulièrement acceptée par le préfet qui a réglé les travaux ainsi que la répartition des dépenses de ce chemin, et se trouve obligatoire, bien qu'elle n'ait pas été acceptée par délibération des conseils municipaux dans la forme indiquée par l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1837. C. d'E., 12 juillet 1855, aff. *Duclos*, Leb., p. 527.

C. d'E., 21 février 1867. D. P. 83.3.2, note 6.

a) Effets de l'offre acceptée à l'égard du promettant.

Le promettant est rigoureusement lié par son offre, dans les termes ou celle-ci a été faite, du moment que l'autorité compétente a donné son acceptation ¹. La subvention serait due alors même que l'immeuble dans l'intérêt duquel elle a été faite, viendrait à être détruit. A plus forte raison le souscripteur ne pourrait retirer son offre pour la simple raison que l'exécution des travaux ne lui procurerait pas le bénéfice escompté. Il en serait autrement si ces avantages sont prévus comme des conditions de la subvention.

L'inobservation des formalités nécessaires pour la régularité de la souscription ou de son acceptation ne suffit pas pour dégager le promettant ².

La partie qui a offert son concours doit mettre sa subvention ou son immeuble à la disposition de l'Administration sur la première demande de celle-ci ³.

L'Administration réclame le versement le plus souvent avant l'exécution des travaux et le souscrip-

(1) C. d'E., 23 nov. 1883, Aff. Malgrain D. P. 85.3.54. L'offre faite par un particulier de fournir une subvention pour concourir à l'exécution d'un travail public communal... *ne peut être valablement retirée lorsqu'elle a été acceptée par le conseil municipal*...; et il en est ainsi alors même que le retrait de l'offre a eu lieu avant l'approbation de la délibération du conseil municipal par l'administration supérieure. — C. d'E., 27 juin 1884 D. P. 85.3.53-54 et la note 2. Le promettant ne peut rétracter sa subvention alors que l'Etat qui l'avait acceptée n'y a pas renoncé. — C. d'E., 21 mai 1897, Leb., p. 402. Le souscripteur est tenu de son engagement alors que l'offre a été acceptée par le conseil municipal avant d'avoir été retirée du moment que les conditions qu'il avait stipulées se sont trouvées intégralement réalisées. — C. d'E., 24 mai 1895, Leb., p. 458.

(2) C. d'E., 18 mars 1887, Leb., p. 250.

(3) C. d'E., 3 mars 1883, Leb., p. 241.

teur ne peut demander de payer seulement après leur réalisation¹. Le souscripteur n'a pas le *droit* de critiquer le mode d'exécution des travaux². Mais l'Administration juge le plus souvent prudent et équitable de convoquer les souscripteurs à l'examen de ses projets. Cette manière d'agir est encore plus à recommander lorsqu'il s'agit des subventions offertes par des collectivités sous forme de participation proportionnelle à la dépense. D'ailleurs le Conseil d'Etat admet même la vérification des travaux lorsque leur exécution comporte des malfaçons³.

b) Effets de l'offre acceptée à l'égard des héritiers du promettant ou de ses ayants-droits.

L'offre de concours est un contrat personnel, les droits et obligations qui en découlent restent attachés à la personne du promettant et ne passent qu'à ses héritiers, sauf stipulations contraires.

L'offre de concours est même avant l'acceptation un engagement unilatéral et elle lie les héritiers. Ces derniers ont sans doute le droit de retirer ou de modifier l'offre jusqu'à l'acceptation, mais s'ils n'usent pas de cette faculté, ils sont, après l'acceptation, tenus irrévocablement⁴.

(1) Un département ayant promis une subvention à l'Etat, pour la création de diverses lignes de chemin de fer, a prétendu pouvoir ajourner le versement pour partie jusqu'à l'établissement de certaines voies et pour le surplus jusqu'à la mise en exploitation de toutes les lignes dont la création a été décidée par la même loi. La demande a été rejetée par le Conseil d'Etat, 2 juin 1899, Leb., p. 413.

(2) D. P. 82.3.30, note 1. C. d'E., 27 nov. 1885; D. P. 87.5.460; C. d'E., 7 mars 1890, D. C. 91.5.543; C. d'E., 3 mars 1893, D. P. 94.5.543; C. d'E., 9 fév. 1894, D. P. 95.3.26; C. d'E., 29 janv. 1904, Leb., p. 76.

(3) C. d'E., 7 août 1897, Leb., p. 650.

(4) C. d'E., 30 mai 1849, Leb., p. 445. Les héritiers d'un parti-

Les légataires universels ou à titre universel ainsi que les donataires universels ou à titre universel sont, comme les héritiers, tenus au même titre que le promettant lui-même.

La situation du légataire particulier est toute différente, on doit lui appliquer le principe du caractère personnel de l'offre; l'obligation contractée par ce *de cujus* ne grève pas, à cause de son caractère personnel, d'une charge réelle la parcelle de terrain offert; l'administration bénéficiaire de l'offre doit diriger son action contre le légataire universel représentant la personne du défunt et non contre le

culier qui s'était engagé à concourir à des travaux communaux, à la condition que ces travaux soient commencés dans un délai déterminé, ne sont pas dégagés de l'obligation contractée par leur auteur par le fait de l'expiration de ce délai, alors que c'est leur refus non motivé de reconnaître la validité de cette obligation qui a empêché la commune de commencer les travaux. C. d'E., 17 déc. 1886, Leb., p. 909; C. d'E., 21 mars 1890, aff. Pilté, Leb., p. 325; C. d'E., 15 janvier 1892, Lavignolle, Leb., p. 14. « Sur le moyen tiré par le requérant du défaut d'acceptation de l'offre du concours. Cette offre était pure et simple, les travaux en vue desquels elle a été faite ont donné lieu à une adjudication régulière dûment approuvée et ont été entrepris sur le vu d'une liste de souscriptions sur laquelle cette offre figurait, et la circonstance que la demoiselle T. C. est décédée avant l'adjudication n'a pu avoir pour effet de rendre son engagement caduc ». C. d'E., 1^{er} juillet 1898, Martin, Leb., p. 517. La circonstance que le sieur n'est décédé avant cette acceptation n'a pu avoir pour effet, à elle seule de rendre son engagement caduc. S'il appartenait aux héritiers du sieur M. de rétracter l'offre du concours de leur auteur tant qu'elle n'avait pas été acceptée, ils n'ont pas usé de cette faculté. Dès lors c'est avec raison que le conseil de préfecture les a déclarés tenus envers la commune... dans la limite de l'offre de concours de leur auteur. C. d'E., 3 août 1900. Com. de Villefranche, Leb., p. 534. Si cette acceptation n'est intervenue qu'après le décès du sieur R. les obligations découlant d'une offre de concours ne sont pas de celles qui sont éteintes de plein droit par la mort de l'obligé... D'autre part, les héritiers du sieur R. n'ont déclaré rétracter l'engagement souscrit par leur auteur que... postérieurement à l'acceptation de cet engagement par le conseil municipal. Dans ces circonstances, c'est à tort que le conseil de préfecture a décidé que les héritiers du sieur R. n'étaient pas tenus d'acquitter le montant de la souscription de leur auteur. »

légataire particulier, alors même que celui-ci détient le terrain litigieux ¹

La situation des ayants-droit a soulevé de longues discussions, aujourd'hui définitivement closes par les décisions très fermes de la jurisprudence. Lorsque l'offre de subvention acceptée a été faite dans l'intérêt d'un immeuble, l'acquéreur n'est pas recevable en cette seule qualité et en l'absence de stipulation expresse dans l'acte de vente, à réclamer l'exécution des conditions. Il en est ainsi que l'offre soit faite en argent ou en terrains. L'offre de concours en terrains a un caractère personnel et non réel ².

c) effets de l'offre acceptée a l'égard de l'Administration.

L'Administration qui a accepté l'offre ne s'engage pas à exécuter les travaux ni, en cas d'exécution, à respecter les plans primitifs. Elle peut, par de nouvelles décisions, modifier les conditions primitivement fixées.

La renonciation de l'Administration doit être expresse. Si sans renoncer expressément aux offres, l'Administration n'exécute pas les travaux prévus, les offres deviennent caduques à l'expiration d'un délai fixé par les tribunaux. Le cas échéant, elle devra rembourser les sommes perçues avec les intérêts

(1) C. d'E., 26 juillet 1918, Leb., p. 750.

(2) C. d'E., 9 mars 1906, aff. Gau-Bosc, Leb., p. 224.

(3) C. d'E., 5 janvier 1921, aff. Département du Rhône, Leb., p. 9. « En admettant que le conseil général... ait entendu dénoncer ce contrat qui liait le département à l'Etat. Cette délibération n'a pu produire aucun effet juridique en l'absence d'une renonciation expresse des représentants autorisés de l'Etat aux droits que le dernier tenait de ladite convention ».

de droit¹. On doit appliquer la même solution lorsque l'Administration exécute les travaux mais en apportant des modifications aux plans primitifs² ou aux conditions convenues.

La subvention promise à une Administration ne lie pas le promettant à l'égard d'une autre Administration qui exécuterait les travaux à la place de la première. Mais la subvention est due au bénéficiaire primitif de la promesse alors même que c'est une autre Administration qui exécutera les travaux, pourvu qu'il profite effectivement de la libéralité.

Le promettant n'est engagé qu'envers l'Administration. Les entrepreneurs et les concessionnaires ne sauront réclamer directement les subventions³. Il arrive quelquefois que les offres soient faites directement au profit des concessionnaires : dans ce cas, ces derniers peuvent en réclamer l'exécution sans l'intervention de l'Administration.

(1) C. d'E., 27 nov. 1885, Leb., p. 875.

(2) C. d'E., 14 janv. 1914, com. de St-Gence, Leb. p. 30. « A l'époque où fut arrêtée la liste de souscription en vue de l'ouverture du chemin vicinal... la commune... et les auteurs des offres de concours comptaient également que le dit chemin serait établi en empruntant le parcours d'un ancien chemin... ce n'est qu'à la fin de cette même année que l'exécution de la route, conformément audit tracé, fut déclaré impraticable par le service vicinal, lequel proposa et fit adopter un nouveau tracé, depuis lors mis à exécution... dans ces conditions... les sieurs M. n'étaient pas tenus, en vertu de leur offre de concours, de céder gratuitement à la commune les terrains nécessaires à l'établissement du chemin vicinal exécuté suivant un tracé arrêté postérieurement à ladite offre de concours.

(3) C. d'E., 5 mars 1886, Leb., p. 215; C. d'E., 1^{er} juin 1883, Leb., p. 514.

SECTION VI.

ETENDUE DE L'OFFRE DE CONCOURS.

Le promettant est lié par son offre dans les termes de celle-ci, du moment que les conditions qu'il avait stipulées se sont trouvées réalisées¹.

En ce qui concerne l'interprétation des offres, on applique en général les règles de droit commun et on recherchera les intentions communes des parties au lieu d'appliquer littéralement le texte de la convention².

Les charges d'entretien et de fonctionnement des ouvrages sont présumées en dehors des intentions des parties³.

Par contre le Conseil d'Etat a décidé que l'enga-

(1) C. d'E., 27 juin 1884, D. P. 85.3.54-54 et la note 2.

(2) C. d'E., 2 avril 1878, D. P. 720. ...Décide que le conseil général ayant alloué une subvention kilométrique aux lignes de chemins de fer qui traversent le département, une augmentation de longueur de quelques kilomètres nécessitée par des modifications de détail, n'autorise pas le département à soutenir qu'il ne devait la subvention que d'après le nombre de kilomètres projetés et non d'après le nombre des kilomètres exécutés.

Il en serait autrement s'il y avait un véritable forfait : C. d'E., 5 déc. 1879, Leb., p. 790. Dans ce cas le département a promis pour la construction d'un chemin de fer, une subvention à raison d'un nombre *prévu* de kilomètres, il ne pouvait pas être tenu à payer une somme supérieure à raison d'un allongement de la ligne par suite de modifications de plan ; C. d'E., 15 mars 1911, D. P. 1913. 3.47. Décide que, lorsqu'un particulier s'est engagé à verser à l'Administration une subvention annuelle pour l'entretien d'un chemin de grande communication, tant que ce chemin conserverait son classement, mais à la condition que la subvention cesserait d'être due s'il venait à être classé comme route départementale, cette offre a pour but de faire participer le particulier à l'entretien du chemin tant que cet entretien ne serait pas pris entièrement à sa charge par le département et que par suite la subvention continue à être due, si le chemin est classé comme chemin d'intérêt commun.

(3) C. d'E., 13 avril 1883, Leb., 335.

gement devait s'appliquer à des travaux même imprévus lorsqu'ils sont commandés par la nécessité et alors que le souscripteur en a profité¹. On applique la même solution aux dépenses occasionnées par des événements de force majeure, par exemple une crue ayant occasionné des travaux imprévus lors de la reconstruction d'un pont². Lorsque le sens des termes employés dans la convention est parfaitement clair, il faut s'en tenir au sens littéral de ces termes³.

Examinons le cas des offres dont le montant en argent ou en terrains est déterminé (a) et les offres dont le montant est indéterminé (b).

(1) C. d'E., 15 nov. 1895, Leb., p. 721.

(2) C. d'E., 16 mars 1888, Leb., p. 279.

(3) C. d'E., 12 juillet 1901, D. P. 1902.3.115. Jugé que lorsqu'un particulier s'engage à faire construire une chapelle à ses frais « cette promesse doit s'interpréter comme un engagement de supporter en fin de compte les dépenses et non comme un engagement d'exécuter les travaux directement, il faut prendre les mots « faire construire une chapelle » dans leur sens courant.

C. d'E., 29 janv. 1904, D. P. 1906, S. 63. Jugé que lorsqu'une commune pour obtenir l'établissement d'une halte sur son territoire, s'est engagée à supporter toutes les dépenses d'installation, y compris 10 p. 100 des frais généraux, elle est fondée à soutenir qu'elle n'est tenue ni de payer le traitement des agents employés pour l'acquisition des terrains et le bornage, alors que la Compagnie ne justifie pas avoir dû employer un personnel spécial, ni payer les réparations d'outils, alors que ces réparations ne rentrent pas dans les frais inhérents aux travaux. C. d'E., 4 déc. 1912, Leb., p. 1148.

Jugé que l'offre faite par divers propriétaires de fournir tous les terrains nécessaires à la construction d'un chemin est une offre de cession de terrains leur appartenant, et non un engagement de payer les diverses dépenses d'achat de terrains.

C. d'E., 11 juin 1913, p. 652. Jugé que si un particulier cède son terrain pour une ligne d'une voie « il n'est pas tenu de céder du terrain pour le prolongement de deux voies de garage. C. d'E., aff. Cie du Nord d'Est, Leb., 1884, p. 591. Décide par interprétation de l'engagement contracté par une commune de livrer à une compagnie de chemins de fer les terrains nécessaires à l'établissement d'une gare, que la convention devait être entendue en ce sens que la commune ne devait fournir que les terrains nécessaires à la gare dans les conditions prévues à l'époque du contrat et non ceux qui pourraient être nécessaires ultérieurement par suite d'agrandissement.

a) Lorsque l'offre consiste dans un forfait pur et simple portant sur une somme ou un terrain déterminés d'avance, le souscripteur ne peut être tenu de payer une somme supérieure¹ ou de céder des terrains d'une valeur supérieure².

Par contre, les économies que l'Administration peut réaliser par suite des facilités d'exécution des travaux, de l'heureuse réussite de la combinaison financière employée ou du fait des rabais d'adjudication ne diminuent point l'offre forfaitaire³.

Souvent il est prévu que le montant d'une subvention périodique sera révisé au bout d'un certain temps. Mais même à défaut d'une clause pareille, le souscripteur pourra demander une nouvelle évaluation de ses charges lorsque la situation primitive aura complètement changé⁴.

(1) C. d'E., 19 mars 1909, Leb., 315. Lorsque l'Etat offre une subvention pour la construction d'un hôtel des postes par une ville, pour un chiffre déterminé, et s'il y a des dépenses excédant ce paiement, l'excédent est tout entier à la charge de la ville, même si l'excédent résulte de la nature du terrain, d'ailleurs choisi par la ville.

(2) C. d'E., 13 mai 1887, D. P. 883.92. Décide que quand un particulier s'est engagé à céder gratuitement les terrains nécessaires à la création d'une gare, jusqu'à concurrence d'une surface déterminée si une modification apportée aux plans nécessite l'occupation d'un terrain plus grand, il n'est pas tenu de fournir l'excédent de surface. C. d'E., 7 fév. 1890, D. P. 91.S.543. Décide que quand un particulier s'est engagé à céder gratuitement les terrains nécessaires à l'établissement d'un chemin jusqu'à concurrence d'une valeur déterminée, si par suite d'une modification apportée au projet primitif, le tracé définitif, nécessite l'incorporation au chemin de terrains d'une valeur supérieure, il n'est tenu de céder gratuitement son terrain que jusqu'à concurrence de la valeur précisée dans sa promesse.

(3) C. d'E., 4 mai 1888, Leb., p. 413.

(4) C. d'E., 8 août 1885, Leb., p. 794. Décide que la part contributive offerte par un particulier pour l'entretien d'un pont, devrait être réduite s'il était avéré que l'augmentation de la circulation avait beaucoup changé la proportion primitivement admise, entre l'usage public du pont et son utilisation par le souscripteur à titre personnel.

b) Souvent l'engagement ne consiste pas dans un forfait pur et simple, mais porte sur une somme qui n'est pas déterminée d'avance. Le souscripteur s'engage, par exemple, à payer une fraction de dépenses ou tout ou partie des sommes excédant un certain chiffre. Cette fraction sera calculée sur la *dépense effective* ¹.

Or, souvent la dépense effective dépasse les prévisions primitives. Cette hypothèse provoque fréquemment des difficultés. Lorsque l'évaluation des dépenses est indiquée dans les offres ou dans l'acceptation, et si la commune intention des parties a été de limiter ainsi le concours du souscripteur, l'Administration bénéficie des économies, mais elle doit supporter, par contre, les dépassements survenus en cours d'exécution.

Les dépassements sont assez fréquents. Nous savons en effet que l'Administration est libre de modifier les projets primitifs, de discuter et traiter seule avec les entrepreneurs, soit à l'amiable, soit par la voie contentieuse.

Lorsque le promettant n'a pas limité son offre à un maximum, doit-il supporter les dépassements ? L'engagement s'applique certainement aux dépassements normaux, c'est-à-dire à ceux qui proviennent d'une mise au point des évaluations primitives, à moins que les erreurs d'appréciation constituent des fautes lourdes. Dans ce dernier cas, comme lorsque les projets primitifs sont profondément modifiés, le

(1) C. d'E., 12 mai 1886, Leb., p. 288; C. d'E., 18 nov. 1892, Leb., p. 785.

souscripteur cesse d'être tenu des dépassements et quelquefois il est même totalement libéré de ses engagements ¹.

Afin d'éviter le plus possible les contestations provoquées par des erreurs ou des fautes commises, soit dans l'évaluation des dépenses, soit dans l'exécution des travaux et par des dépassements résultant de difficultés rencontrés dans les travaux, le Ministre des Travaux Publics a invité, comme nous l'avons vu plus haut, par circulaire du 8 septembre 1933 ² les Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées à exiger strictement que les offres de concours soient formulées littéralement suivant la formule ci-dessous, sans aucune addition, restriction ni réserve :

«engagement de participer aux dépenses effectives telles qu'elles résulteront de l'apurement définitif des Comptes par l'Administration, dans la proportion de N % *quelles que soient les augmentations de dépenses résultant soit de difficultés rencontrées dans les travaux, soit de toutes autres circonstances* ».

Il est évident que si cette formule évite la plupart des difficultés, elle ne saurait garantir l'Etat contre les contestations basées sur une faute lourde, par application de la règle que nul ne peut, en contractant, s'exonérer à l'avance des fautes lourdes qu'il viendrait à commettre dans l'exécution du contrat.

(1) C. d'E., 22 mai 1885, aff. Ville de Montargis.

(2) Cette circulaire a été préparée conformément à l'avis du conseil général des Ponts et Chaussées et un exposé de M^e Pierre Saint Marc du 6 novembre 1933.

La part définitive du souscripteur ne pouvant être déterminée avant l'apurement des comptes, l'Administration peut en attendant exiger le versement d'acomptes. Remarquons que les versements effectués après la réalisation des travaux ne peuvent plus, en vertu des règles budgétaires, être rattachés au budget de l'Administration.

SECTION VII.

CONTENTIEUX DES OFFRES DE CONCOURS.

Les offres de concours sont des incidents de l'opération des travaux publics. Or, le contentieux des travaux publics est de la compétence du conseil de préfecture en premier ressort et du Conseil d'Etat en appel.

Sous l'ancien régime la connaissance des contestations en matière de travaux publics étaient attribués aux intendants. La Révolution partagea ce contentieux entre les ministres et les directoires des départements. Enfin, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, la connaissance des contestations qui s'élèvent sur le sens et l'exécution des clauses des marchés de travaux publics entre l'entrepreneur et l'Administration appartient au conseil de préfecture. Malgré l'imprécision de ces termes, qui semblent restrictifs et ne concernent qu'obscurément les offres de concours, une jurisprudence traditionnelle donne la plénitude de compétence en matière de travaux publics aux conseils de préfecture.

La compétence exclusive du conseil de préfecture pour tout ce qui se rattache à la construction, réparation ou travail d'entretien d'un ouvrage public justifie sa compétence pour toutes difficultés relatives à des offres de concours¹.

La plénitude de la compétence du conseil de préfecture est limitée du côté de l'Administration par le principe de la séparation des fonctions (c) et du côté des tribunaux civils par le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires (a). Enfin même lorsque le litige est de la compétence des tribunaux administratifs, la compétence du conseil de préfecture peut être écarté en faveur d'une compétence particulière (b).

*
**

a) La théorie des travaux publics n'est pas attractive à tel point qu'elle puisse faire échec aux principes les plus élémentaires des règles de compétence. La compétence du conseil de préfecture cesserait alors même que la contestation s'élèverait à l'occasion des travaux publics, dans tous les cas où elle devrait toucher une question de propriété², de

(1) Voir notamment, C. d'E., 1850, Leb. P. 278. — C. d'E., 1851, Leb., 556. — C. d'E., 1852, Leb., p. 651. — C. d'E., 1855, Leb., p. 478. — C. d'E., 5 mars 1854, Christofini, Leb., p. 228. — C. d'E., 27 juin 1865, Leb., p. 664. — C. d'E., 4 mars 1872, aff. de la Guère, D. P. 72.1.440. — C. d'E., 20 févr. 1874, Leb., p. 177. — T. Conf., 13 mars 1875, D. P. Fabrique de Chaille sous les Ormeaux. — Tr. de Conf., 27 mai 1876, aff. de Chargère, S. 1876.2.223. — Tr. des Conf. 30 juillet 1887, Aff. Guillaumin, Leb., p. 617. — C. d'E., 11 janv. 1890, aff. Veil S. 92.3.49.

(2) Conf. 16 mai 1903, Leb., p. 377, Civ. 27 juin 1883, D. P. 84.1.300. Compétence judiciaire admise pour une souscription ouverte à l'effet d'établir une conduite d'eau sous la voie publique, alors que les travaux n'ont pas été exécutés avec le concours de la commune, laquelle n'est devenue propriétaire de la conduite qu'après achèvement des travaux.

prescription, de faillite ou de liquidation judiciaire.

De même le conseil de préfecture ne saurait, une fois le principe de la subvention établi, ni déterminer la part de chacun des souscripteurs lorsque celle-ci résulte de conventions privées¹ ni répartir entre plusieurs héritiers une subvention offerte par le de cujus². Quelquefois sans être complètement dessaisi, le conseil de préfecture doit surseoir à statuer en attendant qu'une question préjudicielle soit examinée par les tribunaux judiciaires³.

La compétence du conseil de préfecture cesse encore lorsque la contestation ne porte pas sur l'exécution d'un travail public⁴.

Pendant longtemps la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation distinguait entre les offres de concours en argent, et en terrains. Les premières seules étaient considérées comme des subventions ressortissant de la compétence du conseil de préfecture, tandis que les secondes étaient ratta-

(1) C. d'E., 3 mai 1895, Leb., p. 375; C. d'E., 9 avril 1897, Leb., p. 328.

(2) C. d'E., 31 mars 1882, aff. Maillebiau, Leb., p. 303.

(3) C. d'E., 2 avril 1909, Leb., p. 401. Décide que le conseil de préfecture n'a pas à se déclarer incompétent pour statuer sur la demande du Crédit Foncier tendant à obtenir de la Ville de Paris le reliquat de la subvention promise à l'adjudication de la Bourse de commerce, et dont ledit adjudicataire lui a fait cession en vertu d'un acte signifié à la ville, alors que cette dernière conteste, d'une part, la portée de l'acte de cession, et alors surtout d'autre part, qu'elle s'est valablement libérée en effectuant des paiements à l'entrepreneur avec le consentement tacite du Crédit foncier. Le conseil de préfecture doit renvoyer aux tribunaux judiciaires l'examen de la portée de l'acte de cession et se reconnaître compétent pour condamner la ville à payer au Crédit Foncier telle somme que de droit, au cas où il serait reconnu par l'autorité judiciaire que les versements faits à l'entrepreneur ne sont pas opposables au Crédit Foncier.

(4) Civ. 25 mai 1898, D. P. 99.1.283.

chées au contentieux de l'expropriation et soumises à l'appréciation des tribunaux judiciaires.

Nous avons examiné cette question ci-dessus au chapitre III, section II, et nous rappelons simplement qu'actuellement la jurisprudence ne fait plus de distinction entre l'offre en argent et la cession de terrains. Il y a cependant une exception : lorsque la cession amiable constitue un véritable incident de la procédure d'expropriation, elle est de la compétence des tribunaux judiciaires.

La demande d'indemnité d'un propriétaire, formulée par suite d'un dommage résultant d'un état de fait créé par la commune sur le terrain à elle offert par ledit propriétaire, est de la compétence des tribunaux judiciaires. (C. d'E. 25 févr. 1898 D. P. 99.3.33).

La demande d'indemnité formée par un propriétaire dont l'offre de concours a été déclarée de nul effet, à raison de dommages causés par une dépossession de son terrain sans expropriation ne porte pas sur l'existence ou l'exécution d'une offre de concours et par suite ne relève pas du conseil de préfecture. (C. d'E. 3 avr. 1903 D. P. 1904 3.97).

Le conseil de préfecture n'est pas compétent lorsque l'acte en question n'est pas un contrat d'offre de concours mais un arrêté du ministre de la guerre (sous l'autorité duquel l'Algérie était alors placée) contenant une disposition d'après laquelle l'eau nécessaire aux établissements militaires continue à être fournie gratuitement par la ville.

*
**

b) Dans les contestations rentrant dans le contentieux administratif, la compétence du Conseil de Préfecture peut être écartée lorsqu'un texte spécial attribue la connaissance du litige à une autorité différente. Il en est ainsi des questions d'enregistrement, des exceptions fondées sur une compensation invoquée par le souscripteur et découlant du versement prétendu de redevances de prise d'eau ou d'autres taxes assimilées aux contributions indirectes dont le contentieux est réservé aux tribunaux ordinaires, des questions se rapportant à la fixation de l'étendue du domaine public.

*
**

c) Enfin le principe de la séparation des juridictions administratives et des administrations actives interdit au conseil de préfecture de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir exécutif. Si l'Administration n'exécute pas les travaux, le conseil de préfecture ne peut lui imposer cette exécution, mais seulement fixer un délai à l'expiration duquel, au cas où les travaux ne seraient pas exécutés, l'offre serait caduque et les sommes versées par les souscripteurs devraient être restituées¹.

Les modalités des offres de concours n'influent pas

(1) C. d'E., 27 juillet 1927, D. A., 1927, p. 499. Décide que le contrat d'offre de concours ne comporte pas pour les souscripteurs le droit d'exiger l'exécution des travaux ayant fait l'objet de l'offre, la juridiction saisie ne peut prescrire l'exécution des travaux. Il lui appartient seulement d'impartir un délai, à l'expiration duquel, au cas où les travaux ne seraient pas exécutés, l'offre serait caduque et les sommes encaissées devraient être restituées.

sur sa nature et sur la compétence du conseil de préfecture.

Il en est ainsi, que ces modalités se rapportent à la forme dans laquelle les offres ont été faites ¹ (acte sous seings privé ou acte notarié), ou à la procédure d'acceptation ², ou aux voies d'exécution employées pour le recouvrement des sommes dues ³.

Lorsque la compétence du conseil de préfecture a été admise quand au fond, il est également compétent pour trancher tous les moyens invoqués par les parties, et les conditions diverses dont les offres peuvent être affectées, et ce, alors même que ces questions relèvent normalement d'autres tribunaux. Ainsi le conseil de préfecture est apte à apprécier l'existence même des offres ⁴, à déclarer si les conditions de l'engagement ont été exécutées ⁵, à apprécier l'exigibilité de la subvention ⁶, à décider si la prescription a ou non libéré le souscripteur ⁷, etc.,

Les difficultés relatives aux offres, quoique soulevées après paiement de la subvention sont encore de la compétence du conseil de préfecture ⁸.

En ce qui concerne la procédure, notons brièvement que le conseil de préfecture compétent est celui du lieu du travail.

(1) C. d'E., 28 juin 1855, Leb., p. 177.

(2) C. d'E., 7 mai 1867, D. P. 72.5.450 (on objectait qu'acceptée par une loi, l'offre n'était plus un contrat relevant du contentieux administratif).

(3) C. d'E., 20 février 1874, D. P., 75.3.52.

(4) C. d'E., 28 juin 1855, D. P., 55.3.25.

(5) C. d'E., 30 nov. 1883, D. P. 85.3.48.

(6) C. d'E., 24 mars 1879, D. P. 79.3.53.

(7) C. d'E., 26 janvier 1894, Leb., p. 75.

(8) C. d'E., 2 août 1851, Leb., p. 556. Le souscripteur avait allégué que l'exécution même des travaux auxquels il avait contribué l'avait privé des avantages sur lesquels il avait compté.

Les pourvois ne sont pas dispensés du ministère d'avocat.

Les pouvoirs du conseil de préfecture sont étroitement limités aux conclusions des parties¹.

Les décisions du conseil de préfecture peuvent être attaquées par un pourvoi formé devant le Conseil d'Etat. Mais ce pourvoi n'étant pas suspensif, la décision du conseil de préfecture devient immédiatement exécutoire.

Le conseil de préfecture peut ordonner le remboursement des sommes déjà encaissées indûment par l'Administration et peut même condamner cette dernière au versement de dommages et intérêts.

(1) C. d'E., 4 déc. 1912, Leb., p. 1148.

CHAPITRE IV.

Du recouvrement des offres et de leur affectation budgétaire.

Le souscripteur d'une somme ou d'un terrain déterminés doit mettre sa subvention à la disposition de l'Administration dès que cette dernière la demande.

Lorsque, la subvention étant indéterminée, son montant définitif ne pourra être connu qu'après l'apurement définitif des comptes, l'Administration a le droit d'exiger des acomptes représentant le montant approximatif de cette somme.

Le recouvrement des offres faites à l'Etat est effectué par la simple délivrance d'un titre de perception signé par le ministre. Conformément à l'art. 54 de la loi des finances du 13 avril 1898, ce titre a force exécutoire immédiate, sauf opposition de l'intéressé devant le conseil de préfecture.

Les subventions dues aux départements sont, en l'absence de dispositions spéciales, inscrites sur les états de recouvrements des recettes départementales. Ces états sont rendus exécutoires par le préfet, sauf opposition des intéressés devant le conseil de préfecture. (Art. 64 de la loi du 10 août 1871).

Enfin en ce qui concerne les communes, l'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837 et l'art. 154 de la loi du 5 avril 1884 décident que les recettes municipales pour lesquelles aucun mode spécial de recouvrement n'est tracé par les lois, s'effectuent sur états dressés par le maire et rendus exécutoires par le sous-préfet, sauf opposition de la partie intéressée devant le conseil de préfecture.

On applique aux paiements des offres les règles de droit commun, notamment en ce qui concerne :

— la faillite ou la déconfiture du souscripteur : en l'absence de sûretés convenues dans l'acte d'engagement, l'Administration n'a aucun droit de préférence;

— le paiement des intérêts moratoires et des dommages-intérêts;

— la solidarité entre souscripteurs, qui ne se présume point;

— la prescription extinctive, qui libère le souscripteur dans le délai de droit commun. Il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de recouvrement des contributions directes et spécialement la déchéance édictée par l'art. 149 de la loi du 3 frimaire an VII, au cas où le rôle n'aurait pas été émis dans le délai de trois ans¹.

(1) C. d'E., 23 juin 1853. Leb., p. 615. L'Administration n'est pas déchue, faute d'aucune poursuite pendant trois années consécutives, comme en matière de contributions directes, de tout droit et de toute action pour obtenir paiement des sommes volontairement offertes par un particulier et régulièrement acceptées par le préfet pour l'exécution d'un chemin vicinal.

C. d'E., 31 mars 1882, aff. Maillebiau, Leb., p. 303. « L'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837 en autorisant la mise en recouvrement des sommes dues aux communes sur des états dressés par le

Les subventions versées par les souscripteurs constituent les *fonds de concours*. Elles sont versées à ce titre ou à celui de recettes assimilées¹ au compte de Trésorerie ouvert parmi les services spéciaux du Trésor par arrêté ministériel du 6 juin 1863². Les fonds sont ainsi rattachés au budget et après avoir été l'objet d'ouvertures de crédit, sont mis à la disposition de l'Administration.

L'affectation budgétaire des fonds de concours échappe aux règles générales du budget, notamment en ce qui concerne l'intervention du Parlement dans la fixation des recettes et des dépenses.

La comptabilité de ces fonds constitue tout d'abord une exception à la règle de la non affectation des recettes publiques³. Le budget doit en principe constituer un compte unique dans lequel on oppose à l'ensemble des dépenses l'ensemble des re-

maire et rendus exécutoires après avoir été visés par le sous-préfet, n'a pas rendu applicables au recouvrement de ces sommes les règles spéciales au recouvrement des contributions directes, notamment la déchéance édictée par l'art. 149 de la loi du 3 frimaire an VII au cas où le rôle n'avait pas été émis dans le délai de trois ans.

(1) Le compte « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » centralise également des recettes qui ne s'y rattachent que par le régime de comptabilité auquel elles sont soumises. Citons les recettes provenant des remboursements effectués par des étudiants, ayant reçu un prêt d'honneur; les recettes provenant des versements effectués par les Sociétés de courses sur les fonds du pari mutuel entre 1891-1894 et depuis 1926 les produits de l'aliénation des immeubles et approvisionnements militaires.

(2) Voir : Compte général de l'Administration des Finances, publié annuellement par le ministre des finances.

(3) On rattache habituellement cette règle à l'art. 162 du décret du 31 mai 1862 : « La loi annuelle ouvre les crédits nécessaires aux dépenses financières de chaque exercice; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes. » Les fonds de concours ne constituent pas la seule exception à la règle de la non assignation des recettes. Les emprunts sont habituellement affectés à des dépenses extraordinaires.

cettes. D'autre part la règle de l'universalité précisée par les ordonnances royales du 26 mars 1817, du 14 septembre 1822 et par l'art. 43 § 1 du décret du 31 mai 1862¹, interdit d'affecter à un service public particulier plus de fonds qu'il n'en est alloué dans le chapitre afférent à ce service. La règle de l'universalité appliquée aux recettes a pour but de rendre impossible l'existence de ressources occultes. La conséquence de ces deux règles est l'inscription au budget de toutes les dépenses et de tous les produits quels qu'ils soient et sans qu'il soit possible d'affecter aux deniers un emploi déterminé suivant leurs origines.

Or, en matière de travaux publics, la tendance se manifeste de plus en plus d'assigner aux dépenses des travaux publics les recettes diverses que procure leur exploitation. Cette spécialisation a toujours été critiquée. Elle peut en effet entraîner certains services à engager parfois des dépenses moins pressantes sur les bénéfices réalisés, alors que des dépenses tout aussi indispensables que les premières, mais improductives par elles-mêmes, ne disposeraient que de dotation insuffisante.

Si le procédé d'affectation des recettes ne doit aucunement être généralisé, il peut tout de même présenter certains avantages en matière de Travaux publics.

En effet les usagers acceptent plus facilement les taxes d'usage, les péages par exemple, dont les pro-

(1) « Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs; tous autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs, seront versés à notre Trésor royal et portés en recette au chapitre des produits divers de l'exercice courant. »

duits sont appliqués directement à l'entretien ou à l'amélioration d'un service public, que des impôts destinés à alimenter le budget dans son ensemble. Les usagers préfèrent pour la même raison apporter leur contribution à des travaux nouveaux, déterminés, plutôt que d'apporter une contribution volontaire à toutes les charges de l'Etat sans distinction.

Le traitement spécial accordé dans le budget aux fonds de concours s'explique non seulement par les considérations que nous venons d'exposer, mais aussi parce qu'il s'agit d'un compte créditeur dont le montant n'est pas couvert par l'impôt.

Les caractéristiques de cette législation sont les suivantes :

A) La loi du 6 juin 1843 classait les fonds de concours parmi les produits divers du budget¹. Les comptables inscrivaient donc immédiatement les versements à ce chapitre, ce qui permettait de gager les crédits équivalents attribués aux ministres par décrets.

La constatation immédiate des versements au budget avait quelques inconvénients. En effet, pendant un certain temps, entre la date du versement et celle de l'ouverture du crédit correspondant, la situation était faussée et faisait ressortir un excédent de recettes égal au montant des versements des fonds de concours pour lesquels l'ouverture de crédit par décrets n'avait pas encore eu lieu.

Or, nous savons que les fonds de concours servent la plupart du temps à l'exécution de travaux publics

(1) Voir l'art. 13 de la loi du 6 juin 1843. Ci-dessus chap. I.

de longue haleine, s'échelonnant sur plusieurs exercices budgétaires. Par contre, les recettes et les crédits corrélatifs doivent être inscrits immédiatement. On se trouvait donc exposé, suivant l'opinion exposée par M. Léon Say, à reporter d'exercice à exercice pendant une période indéterminée, des crédits dont les uns, depuis le jour de leur ouverture originale, traversaient, en restant intacts, une série plus ou moins longue de budgets, jusqu'au moment où les travaux s'exécutant, ils étaient enfin absorbés, — et les autres destinés à faire face à des travaux de longue haleine et reportés également d'années en années, diminuaient à chaque étape d'une somme correspondant à la quote-part de la dépense effectuée¹.

Par suite de ces reports continuels, il devenait très difficile de suivre dans la masse des crédits reportés, la trace d'une multitude d'entreprises dépourvues de liens entre elles et de se rendre compte que les fonds versés avaient bien reçu la destination assignée par la volonté des parties versantes.

Un arrêté du ministre des finances du 6 juin 1863 a institué, en vue de remédier à ces inconvénients, un compte de trésorerie ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, destiné à centraliser toutes les recettes des fonds de concours au fur et à mesure de leurs versements, sans distinction d'exercice, mais avec l'indication de leur origine et de leur destination. Ce compte d'attente hors budget ne devait être

(1) Dictionnaire des Finances de Léon Say, Art. « Fonds de Concours, par M. de Verly ».

débité au profit des produits divers du budget qu'au fur et à mesure de l'ouverture de crédit¹; et d'autre part, cette ouverture par décrets devait avoir lieu au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

Ce procédé constitue une ouverture de crédit additionnelle aux crédits déjà accordés par le budget. Le budget des recettes contient une rubrique intitulée : fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, avec la mention *mémoire*. En fin d'exercice et dans la loi des comptes, on inscrit à la place de cette mention, le montant effectif des travaux exécutés à l'aide des subventions. La recette inscrite au budget s'élève donc à la même somme que la dépense et l'équilibre du budget n'est pas modifié.

Quelquefois certains fonds provenant d'offres de concours ont été versés exceptionnellement à d'autres comptes spéciaux. Citons simplement le compte spécial ouvert pour les fonds de concours versés pour travaux de défense contre les inondations (de 1858 à 1876), le compte spécial ouvert pour l'exploitation des houillères de la Sarre (loi du 20 mai 1860), et le compte ouvert pour les fonds versés par les

(1) Depuis la nouvelle nomenclature des produits du budget, de 1887, les recettes des fonds de concours ne sont plus rattachées aux produits divers. Dans cette nouvelle classification, les produits du budget sont divisés en trois paragraphes distincts, savoir : produits divers du budget, recettes exceptionnelles, recettes d'ordre. Aux recettes d'ordre sont classées : 1° les recettes à atténuation de dépenses; 2° les recettes d'ordre proprement dites, c'est-à-dire les recettes qui balancent exactement et mathématiquement les dépenses correspondantes et qui figurent au budget seulement pour le respect de la règle de l'universalité; les recettes des fonds de concours devant être considérées comme des recettes d'ordre proprement dites, sont effectivement classées sous cette rubrique depuis 1887. (Conf. exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget à 1887 par M. Sadi-Carnot, J. O. S. O. Chambre annexe 553, année 1886).

compagnies de chemins de fer en exécution des conventions de 1883 et de 1921, enfin les fonds de concours pour le service des P. T. T., qui sont rattachés, suivant la même procédure, à un compte de trésorerie du budget de cette administration.

Le compte spécial institué en 1863, quoique très critiqué vers 1890, a toujours été maintenu. En effet, ainsi que l'a exposé M. Ernest BOULANGER, Sénateur, « on avait objecté que le système de comptabilité de 1863 favorisait l'emploi des fonds de concours versés pour une dépense à une autre dépense différente. Mais nous avons fait remarquer, dans le rapport général de l'année dernière, que cette prévision est difficile à admettre parce que les intéressés exercent une surveillance active sur l'exécution des travaux, et nous ajoutons que, d'ailleurs, le classement immédiat des recettes au budget n'empêcherait pas ces erreurs ou ces abus si on ne se décidait pas à ouvrir dans le budget, ce qui est impossible, un chapitre spécial par entreprise ».

La régularité des fonds de concours étant rigoureusement surveillée par les intéressés, est de ce fait bien assurée. Par contre, le recouvrement a donné lieu à des critiques très nombreuses à la Cour des Comptes et devant la commission de vérification des comptes des ministres pendant la période 1870-1890 ¹.

Dès 1888, les départements ministériels se sont en-

(1) « Tant que chacun des engagements souscrits par les départements, les villes et les particuliers, ne fera pas dès l'origine, l'objet d'une constatation des sommes prises en charge par le comptable chargé d'en opérer le recouvrement aux diverses échéances, et de justifier devant la Cour des Comptes de ses démarches, la rentrée des subsides sera à la discrétion de l'Administration ». Observations de la Cour des Comptes du 23 octobre 1889.

gagés à fournir annuellement une situation détaillée de tous les engagements pris vis-à-vis de l'Etat, pendant la période en cours, qui s'étend jusqu'à la date du 31 décembre de chaque année, et dont il leur appartient d'assurer l'exécution.

L'article 77 de la loi des Finances du 26 janvier 1892 portant fixation du budget de l'exercice 1892, a consacré cette procédure : « Les ministres compétents dresseront chaque année, un relevé détaillé de tous les actes par lesquels un département, une commune, une collectivité ou un simple particulier, s'est engagé à contribuer, dans une mesure quelconque, aux dépenses de l'Etat. Ce relevé indiquera en outre pour tous les engagements en cours d'exécution, les conditions d'exigibilité et la situation des recouvrements. Ce relevé sera adressé au ministre des finances en deux expéditions, dont l'une sera remise à la Cour des Comptes, et l'autre à la commission de vérification des comptes des ministres ».

Ainsi, le contrôle du recouvrement des fonds de concours est assuré dans des conditions normales.

L'application de l'article 77 de la loi du 26 janvier 1892 a donné de très bons résultats. Les sommes à recouvrer qui s'élevaient à 5 millions pour un total d'environ 110 millions de francs en 1890, sont descendues à 337.000 francs pour 130 millions de francs d'engagement en 1906. Les restes à recouvrer ont naturellement augmenté au cours de la guerre et se sont élevés à 11 millions pour 520 millions de francs d'engagement en 1921 ¹.

(1) Le Régime financier des fonds de concours, thèse de Paris, 1930, par Paul Reyrolès.

B) L'ouverture des crédits et le report des crédits non utilisés sont effectués par des décrets en vertu de l'article 13 de la loi du 6 juin 1843. Cette procédure est rapide et si, par dérogation aux principes généraux, l'ouverture des crédits n'est pas ratifiée par le Parlement, les dépenses sont soumises aux mêmes justifications et au même contrôle de la Cour des comptes et du Parlement que les dépenses sur fonds budgétaires. Ces dépenses ne sont pas couvertes par les produits de l'impôt; l'intervention du Parlement ne s'impose pas. Son approbation sera donnée au moment du vote du budget, les fonds de concours figurant pour mémoire dans les voies et moyens.

D'ailleurs, pour certaines catégories de fonds de concours, le Parlement détermine dans la loi annuelle de finances le maximum des crédits à ouvrir par décrets de fonds de concours. Par exemple la loi des finances contient un article décidant que « les travaux à exécuter pendant l'année 19... soit par les Compagnies des Chemins de Fer, soit par l'Etat à l'aide des avances que ces Compagnies mettent à la disposition du Trésor, conformément aux conventions ratifiées par les lois..., ne pourront excéder le maximum de... millions ».

C) La réimputation des crédits non employés pendant le cours d'un exercice avec la même affectation au budget des exercices suivants, s'effectue comme nous l'avons vu, également, au moyen de décrets. Cette manière de procéder est une dérogation à la spécialité de l'exercice, qui s'explique par ce fait que

l'exécution des travaux publics chevauche sur plusieurs exercices.

Les fonds de concours même versés en une seule fois, doivent figurer au crédit chaque année, jusqu'à leur complet épuisement, par suite de l'achèvement des travaux.

Remarquons qu'au point de vue financier, les fonds de concours n'allègent pas seulement le budget de l'Etat, mais lui procurent encore des disponibilités. En effet, le compte de trésorerie des fonds de concours est forcément toujours créditeur, et son solde est souvent même très élevé, augmentant ainsi l'aisance de la trésorerie.

Le régime financier des fonds de concours a été souvent critiqué. Il comporte de nombreuses dérogations aux principes du budget, mais comme le dit très bien M. LAFERRIÈRE. « Sans doute, ces règles, pour importantes qu'elles soient, ne constituent pas des dogmes intangibles auxquels toute dérogation serait inadmissible. Excellentes, en principe, elles doivent parfois fléchir devant les inconvénients particuliers qu'entraînerait leur application intransigeante.

C'est pour obvier aux inconvénients très réels qu'elles présenteraient, dans ce cas particulier, que la comptabilité des fonds de concours a été établie » ¹.

*
**

Nous avons étudié le régime financier des fonds de concours proprement dits, dont le versement n'exige

(1) Revue des Sciences et de législation financières, page 84, année 1912.

comme contre-partie de la part de l'Etat que l'exécution des travaux correspondants. Ce même régime s'applique en principe aux avances. Les premiers sont de véritables dons, les seconds sont en réalité des emprunts. On exigera donc, pour l'acceptation de toute avance une autorisation législative. « La nécessité d'une loi pour autoriser les emprunts de l'Etat ne résulte d'aucun texte formel, mais elle ressort de la nature même des emprunts, qui ont pour conséquence d'aliéner une partie de la fortune publique et d'augmenter la dette de l'Etat et, d'autre part, peuvent être considérés comme des anticipations d'impôts nouveaux. Enfin, l'art. 196 du décret du 31 mai 1862 porte qu'aucune inscription au Grand-Livre, pour créations de rentes, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. La Cour des Comptes a toujours assimilé aux emprunts, au point de vue de la nécessité de l'autorisation législative, toutes les opérations qui consistent à contracter, sous quelque forme que ce soit, des obligations que l'avenir doit acquitter, même lorsqu'il s'agit d'une simple avance à rembourser sans intérêt. » (Cf. *Revue de Science et de législation financière*, p. 660, année 1904) ».

Les avances sont versées avec ou sans intérêt.

La loi des finances fixe annuellement le montant maximum des avances de travaux publics et stipule en même temps que les crédits non employés en fin d'exercice et les ressources correspondantes ne pourront être reportés qu'en vertu d'une loi.

Ces avances permettent l'exécution de travaux, ou des dépenses d'intérêt public, qui, sans cela devraient

être ajournés ou, même ne seraient jamais effectués.

La fixation du plafond annuel fixe les charges qui pourront incomber aux budgets ultérieurs.

Les avances avec intérêts permettent à l'Etat d'emprunter directement et de ménager ainsi son crédit. Nous avons vu que c'est ainsi que l'on a effectué de grands travaux après 1870. Par contre, nous avons déjà signalé l'inconvénient qui résulte du fait que l'Etat est obligé de recevoir ces avances aux époques convenues, alors qu'elles ne peuvent être employées qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, ce qui oblige à payer des intérêts pour des fonds non utilisés.

Les avances sont inscrites comme les fonds de concours aux comptes ouverts parmi les services spéciaux du Trésor. Nous avons vu que les inconvénients de ce procédé ne sont pas considérables en ce qui concerne les fonds de concours; par contre on doit critiquer cette méthode en ce qui concerne les avances. En effet, il n'existe aucun lien apparent entre elles et les annuités consacrées à leur remboursement dans les divers chapitres du budget, et par conséquent, les charges qu'elles entraînent peuvent ainsi échapper à l'examen. La fixation d'un plafond annuel, destinée à remédier à cet inconvénient, n'y réussit pas tout à fait, parce que les départements sont libres, dans les limites de cette autorisation globale, d'effectuer des travaux moins utiles et d'en ajourner d'autres plus importants.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX (E). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd. Rousseau et Cie, 1931.
- APPLETON (J). — *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris, 1927, Dalloz.
- BERTHÉLEMY (H). — *Traité élémentaire de droit administratif* 13^e éd., in-8°, Rousseau et Cie, 1933.
- COLSON (C). — *Cours d'économie politique*, éd. définitive, Paris, Gauthier-Villars, 1931.
- COURCELLE. — *Traité administratif de travaux publics*, 3 vol. in-8°, 1927-1928.
- ENON. — *Traité de droit administratif*.
- FERET DE LONGBOIS. — *Cours de comptabilité et de droit budgétaire*.
- HAURIOU (M.). — *Notes d'arrêts sur décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits*, publiées au recueil Sirey de 1892 à 1929. 3 vol., in-8°, Sirey, 1931.
- HAURIOU (M). — *Précis de droit administratif et de droit public*.
- JÈZE (G). — *Les contrats administratifs de l'Etat, des Départements, de Communes et des Etablissements publics*. Giard, 1927.
- JÈZE (G). — *Science des finances. Le budget*, 6^e éd. Giard, 1922.
- JÈZE (G). — *Principes généraux du droit administratif*, 3^e éd. 1925.
- LAFFERRIÈRE. — *Jur. adm. et réc. contentieux*, 2^e éd. 1896.
- NADAULT DE BUFFON (B). — *Du concours de l'Etat dans les entreprises d'intérêt agricole*, in-8°, 1880.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux, du Tribunal des Conflits et (depuis 1878) de la Cour des Comptes, rédigé par F. Lebon.

Recueil de Lois, Ordonnances, Décrets, Règlements et Circulaires concernant les services dépendant du Ministère des Travaux Publics, Ed. par l'Adm. centrale.

ROLLAND (L.). — *Précis de droit administratif*. Dalloz 1934.

SAY (L.). — *Dictionnaire de Finances*.

TISSERANT (L.). — *Les Travaux Publics*. (Extrait du « Répertoire du droit administratif » Béquet).

TISSIER. — *Dons et legs*. (Extrait du « Répertoire du droit administratif » Béquet).

VOGUET (G.). — *Règlement général sur la comptabilité publique*. 3^e éd. Paris, Berger-Levrault, 1928.

BELLEMÈRE (J.). — *Des offres de concours en immeubles en vue de l'exécution de travaux publics*, (thèse Paris), in-8°, 1903.

CENDRÉ. — *L'offre de concours en matière de chemins de fer*, (thèse Paris), 1930.

COUTURIER DE ROYAS (M.). — *Des offres de concours et de subventions en matière de travaux publics*, (thèse Lyon), in-8°, 1913.

MOUNIER. — *Les avances téléphoniques remboursables*. (Thèse Alger), 1923.

LE TROCQUER (Y.). — *De la politique à suivre en matière de travaux publics*, (thèse Paris), in-8°, 1914.

REYROLES (P.). — *Le régime financier des fonds de concours*, thèse Paris), 1930.

ROUVIÈRE (J.). — *Les contrats administratifs, leurs caractères distinctifs d'après la jurisprudence*, (thèse Paris), in-8°, 1930.

VINEY (H.). — *Des contrats de concours*, (thèse Dijon), in-8°, 1925.

WEIL. — *Des comptes spéciaux du Trésor* (thèse Paris), in-8°, 1923.

Journaux et Revues.

Journal officiel.

*Rapports sur le budget général, sur le budget du Ministère
des Finances, des P. T. T., des Trav. Publics, sur les lois
d'outillage national.*

Revue de Science et de Législation financières.

Collection des Lois et décrets (Duvergier).

Vu : *Le Doyen,*
Edgar ALLIX.

Vu : Paris, le 9 avril 1934 :

Le Président de la thèse,
Louis ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I. — <i>Historique des offres de concours</i>	12
CHAPITRE II. — <i>De la nature juridique de l'offre de concours</i>	30
<i>Section I.</i> — L'offre de concours est un contrat unilatéral	30
<i>Section II.</i> — Caractère civil ou administratif de l'offre de concours.	41
<i>Section III.</i> — L'offre de concours est un contrat à titre onéreux	49
<i>Section IV.</i> — L'offre de concours doit être faite en vue d'un travail public	56
<i>Section V.</i> — L'offre de concours est un acte entre vifs	59
CHAPITRE III. — <i>Du régime juridique de l'offre de concours</i>	61
<i>Section I.</i> — L'offre de concours est volontaire ..	61
<i>Section II.</i> — L'offre peut consister en argent ou en nature, elle peut être faite sous condition ..	63
<i>Section III.</i> — L'offre de concours est un contrat personnel	82
<i>Section IV.</i> — Conditions de validité de l'offre de concours	85
<i>Section V.</i> — Effets de l'offre de concours	90
<i>Section VI.</i> — Etendue de l'offre de concours	96
<i>Section VII.</i> — Contentieux de l'offre de concours	101
CHAPITRE IV. — <i>Du recouvrement des offres et de leur affectation budgétaire</i>	103
BIBLIOGRAPHIE	121

